



# भारत का राजपत्र The Gazette of India

असाधारण

EXTRAORDINARY

भाग III—खण्ड 4

PART III—Section 4

प्राधिकार से प्रकाशित

PUBLISHED BY AUTHORITY

सं. 42]

नई दिल्ली, शुक्रवार, मार्च 28, 2008/चैत्र 8, 1930

No. 42]

NEW DELHI, FRIDAY, MARCH 28, 2008/CHAITRA 8, 1930

भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण

अधिसूचना

नई दिल्ली, 27 मार्च, 2008

दूरसंचार अन्तरसंयोजन उपयोग प्रभार (नौवां संशोधन) विनियम, 2008

(2008 का 2)

फा. सं. 409-22/2007-एफएन.—भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण, 1997 (1997 का 24) की धारा 11 की उपधारा (1) के खंड (ख) के उपखंड (ii), (iii) और (iv) के साथ पठित धारा 36 के अंतर्गत इसे प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण दूरसंचार अन्तरसंयोजन प्रयोग प्रभार विनियम, 2003 (2003 का 4) में और संशोधन करने के लिए एतद्वारा निम्नलिखित विनियम बनाता है, अर्थात्:—

1. (1) इन विनियमों को दूरसंचार अन्तरसंयोजन उपयोग प्रभार (नौवां संशोधन) विनियम, 2008 कहा जाएगा।

(2) ये विनियम अप्रैल, 2008 के प्रथम दिन से प्रवृत्त होंगे।

2 दूरसंचार अन्तरसंयोजन उपयोग प्रभार विनियम, 2003 (2003 का 4) (जिसे इसमें इसके पश्चात् मूल विनियम कहा गया है) में, विनियम 5 में, खंड (iv) के पश्चात्, अंत में निम्नलिखित परंतुक अंतःस्थापित किया जाएगा, अर्थात्:—

“परंतु यह कि इस खंड के उपबंध अप्रैल, 2008 के प्रथम दिन को तथा उसके पश्चात् इस प्रकार प्रवृत्त होंगे जैसे कि “समायोजित सकल राजस्व के प्रतिशत रूप में संदत्त एडीसी” शब्दों का लोप कर दिया गया हो तथा उक्त तारीख के पश्चात् इस खंड में रिपोर्ट करने की आवश्यकता से संबंधित उपबंधों का तदनुसार अर्थ लगाया जाएगा :

परंतु यह और कि इस खंड में अंतर्विष्ट कोई भी बात अप्रैल, 2008 के प्रथम दिन को और उसके पश्चात् लागू नहीं होगी।”।

3. मूल विनियम की अनुसूची III में, —

(क) पैरा 3.1 में, —

(i) प्रारंभिक भाग में, “अंतरराष्ट्रीय आवक कॉलों के लिए” शब्दों के स्थान पर “अप्रैल, 2008 के प्रथम

दिन का प्रारंभ होने वाली तथा सितम्बर, 2008 के तीसवें दिन को समाप्त होने वाली अवधि के दौरान प्राप्त हुई अंतरराष्ट्रीय आवक कॉलों के लिए" शब्द, अंक और वर्ण प्रतिस्थापित किए जाएंगे।

(ii) तालिका III में,—

(अ) शीर्षक में, "अंतरराष्ट्रीय आवक कॉलों के लिए" शब्दों के स्थान पर "अप्रैल, 2008 के प्रथम दिन को प्रारंभ होने वाली तथा सितम्बर, 2008 के तीसवें दिन को समाप्त होने वाली अवधि के दौरान प्राप्त हुई अंतरराष्ट्रीय आवक कॉलों के लिए" शब्द, अंक और वर्ण प्रतिस्थापित किए जाएंगे।

(आ) स्तंभ (2) में, "प्रति मिनट एक्सेस डेफिसिट प्रभार" शीर्षक के अंतर्गत, "1.00 रु0 (एक रुपया केवल)" अंकों, संख्याओं, कोष्ठकों और शब्दों के स्थान पर, "0.50 रु0 (पचास पैसे केवल)" अंक, संख्या, कोष्ठक और शब्द प्रतिस्थापित किए जाएंगे।

(iii) तालिका III के पश्चात, निम्नलिखित स्पष्टीकरण अंतःस्थापित किया जाएगा, अर्थातः—

"स्पष्टीकरण.— अंतरराष्ट्रीय लंबी दूरी की कॉलों के लिए एक्सेस डेफिसिट प्रभार अक्टूबर, 2008 के प्रथम दिन को और उसके पश्चात लागू नहीं होंगे।"

(ख) पैरा 3.2 में, उप-पैरा 3.2.5 के पश्चात, निम्नलिखित परंतुक अंतःस्थापित किया जाएगा, अर्थातः—

"परंतु यह कि उप-पैरा 3.2.1 से 3.2.5 में अंतर्विष्ट कोई भी बात (समायोजित सकल राजस्व के प्रतिशत के माध्यम से एक्सेस डेफिसिट प्रभार के भुगतान को शामिल करते हुए) अप्रैल, 2008 के प्रथम दिन को और उसके पश्चात लागू नहीं होगी, तथा समायोजित सकल राजस्व के प्रतिशत के आधार पर देय एक्सेस डेफिसिट प्रभार का प्रभाव उक्त तारीख के बाद समाप्त हो जाएगा।"

आर. के. आर्नल्ड, सचिव

[विज्ञापन-III/4/असाधा/142/07]

**टिप्पणी 1 :** मूल विनियम दिनांक 29 अक्टूबर, 2003 की फा. सं0 409-5/2003-एफएन (2003 का 4) द्वारा प्रकाशित हुए थे तथा निम्नलिखित अधिसूचनाओं द्वारा उसमें पश्चातवर्ती संशोधन किए गए :

- (i) 409-5/2003-एफएन दिनांक 25 नवम्बर, 2003 (2003 का 5) (प्रथम संशोधन);
- (ii) 409-5/2003-एफएन दिनांक 12 दिसम्बर, 2003 (2003 का 6) (द्वितीय संशोधन);
- (iii) 409-5/2003-एफएन दिनांक 31 दिसम्बर, 2003 (2003 का 7) (तृतीय संशोधन);
- (iv) 409-8/2004-एफएन दिनांक 6 जनवरी, 2005 (2005 का 1) (चौथा संशोधन);
- (v) 409-8/2004-एफएन दिनांक 11 अप्रैल, 2005 (2005 का 7) (पांचवां संशोधन); जिसे माननीय टीडीसैट ने 2005 की अपील सं0 7 में 21 सितम्बर, 2005 के अपने आदेश द्वारा निरस्त कर दिया है।
- (vi) 409-5/2005-एफएन दिनांक 23 फरवरी, 2006 (2006 का 1) (छठा संशोधन);
- (vii) 409-5/2005-एफएन दिनांक 10 मार्च, 2006 (2006 का 2) (सातवां संशोधन);
- (viii) 409-2/2007-एफएन दिनांक 21 मार्च, 2007 (2007 का 2) (आठवां संशोधन)

**टिप्पणी 2 :** व्याख्यात्मक ज्ञापन इन विनियमों के उद्देश्यों और कारणों का वर्णन करता है।

## दूरसंचार अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार (नौवां संशोधन) विनियम, 2008 (2008 का 2) दिनांक 27 मार्च, 2008 का व्याख्यात्मक ज्ञापन

### I. पृष्ठभूमि

1. ट्राई द्वारा अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार (आईयूसी) तथा एक्सेस डेफिसिट प्रभार (एडीसी) प्रणालियां दिनांक 24 जनवरी, 2003 के "दूरसंचार अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार विनियम, 2003 (2003 का 1) द्वारा स्थापित की गई थीं। यह प्रणाली 01.05.2003 से प्रभावी हुई। उपर्युक्त प्रणालियों की समीक्षा की गई थी तथा संशोधित आईयूसी एवं एडीसी प्रणालियां "दूरसंचार अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार विनियम, 2003" (2003 का 4) दिनांक 29.10.2003 के माध्यम से अधिसूचित की गई, जिन्होंने उक्त संदर्भित पूर्व विनियमों का अधिक्रमण किया और जो 01.02.2004 से प्रभावी हुए। यह तब मूल विनियम बन गया, जिसमें स्थापित ढांचे के भीतर समय-समय पर संशोधन किए गए
2. पणधारकों के साथ समुचित परामर्श प्रक्रिया के पश्चात् "दूरसंचार अंतरसंयोजन उपयोग विनियम" में वार्षिक आधार पर दिनांक 06.1.2005, 23.2.2006 और 21.3.2007 को और संशोधन किए गए जोकि क्रमशः 1.2.2005, 1.3.2006 और 1.4.2007 को प्रभावी हुए। प्रधान विनियम तथा पश्चातवर्ती संशोधनों के माध्यम से एक व्यापक परामर्श प्रक्रिया द्वारा एडीसी के प्रारंभ, उसके जारी रहने और उसे समाप्त करने के लिए एक ढांचा स्थापित किया गया। संक्षेप में, इस ढांचे ने एडीसी प्रणाली का वर्णन मुख्य रूप से एक हासमान व्यवस्था के रूप में किया जिसे समाप्त किया जाएगा तथा वर्ष 2008-09 से आगे अपेक्षित किसी भी सहायता को सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यूएसओएफ) से पूरा जाएगा।
3. प्राधिकरण द्वारा लिए गए मुख्य निर्णय तथा मूल अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार विनियम और इसके पश्चातवर्ती संशोधनों के व्याख्यात्मक ज्ञापनों में व्यक्त किए गए विचार दूरसंचार अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार (आठवां संशोधन) विनियम 21.03.2007 के व्याख्यात्मक ज्ञापन में दिए गए हैं।

### II. वित्त वर्ष 2008-09 के लिए एडीसी की समीक्षा

4. पूर्व में स्थापित किए गए ढांचे के अनुसार, वर्तमान समीक्षा अत्यंत महत्वपूर्ण है। एडीसी के हास, इसे समाप्त किए जाने तथा यूएसओ निधि द्वारा अंततः उत्तरदायित्व ग्रहण किए जाने के परिप्रेक्ष्य में, इसके अनेक प्रकार से भ्रामक होने की आशा है। एडीसी की समाप्ति, ग्रामीण वायरलाइन नेटवर्क के अनुरक्षण के लिए यूएसओएफ से समर्थन तथा ग्रामीण टेलीफोनी के विकास का समाधान एक परामर्श प्रक्रिया के माध्यम से किया जाना था। इस पृष्ठभूमि में, प्राधिकरण ने 21.01.2008 को एक्सेस डेफिसिट प्रभार (एडीसी) पर एक परामर्श-पत्र जारी किया। पणधारकों से टिप्पणियां प्राप्त करने की अंतिम तारीख 11.02.2008 थी। इस परामर्श-पत्र में अन्य बातों के साथ-साथ उस एडीसी प्रणाली के स्थापित ढांचे का स्मरण कराया गया था, जिसे प्राधिकरण स्थापित किया गया था और जिसकी समय-समय पर समीक्षा की गई थी। इसमें न केवल एडीसी के उसके वर्तमान स्वरूप में समाप्त करने पर चर्चा की गई है, बल्कि ग्रामीण फिक्सड लाइन नेटवर्क की वृद्धि एवं अनुरक्षण तथा ग्रामीण

उपभोक्ताओं हेतु सेवाओं की वहनीयता में वृद्धि करने के लिए सकारात्मक विशेषताओं के संभावित अधिष्ठापन के लिए यूएसओ निधि द्वारा एडीसी के माध्यम से उपलब्ध कराए गए सहयोग को ग्रहण करने पर भी चर्चा की गई है। उन प्रमुख मुद्दों को, जिन पर टिप्पणियां आमंत्रित की गई थीं तथा उसके पश्चात चर्चा की गई: 3 श्रेणियों में श्रेणीबद्ध किया जा सकता है,

- मुद्दा 1: दिनांक 1.4.2008 से एडीसी की समाप्ति को प्रचालित करना  
 मुद्दा 2: बीएसएनएल ग्रामीण वायरलाइन के लिए यूएसओएफ से सहायता प्रदान करना  
 मुद्दा 3: ग्रामीण मोबाइल सब्सक्राइबर्स के लिए प्रवेश प्रभारों में संभावित कटौती सहित सकारात्मक विशेषताओं का अधिष्ठापन

5. प्राधिकरण को 26 पणधारकों से टिप्पणियां प्राप्त हुई जिन्हें ट्राई की वेबसाइट में डाला गया है। नई दिल्ली में दिनांक 19.02.2008 को ओपन हाउस चर्चा भी आयोजित की गई। टिप्पणियों और विश्लेषण का सार नीचे दिया गया है:

### III. मुद्दा 1: दिनांक 1.4.2008 से एडीसी की समाप्ति को प्रचालित करना

#### 6. प्रमुख टिप्पणियों का सार

प्राप्त हुई टिप्पणियों में प्राधिकरण द्वारा यथाप्रस्तावित एडीसी को समाप्त करने के पक्ष में व्यापक सकारात्मक प्रतिक्रिया देखने को मिली। इन टिप्पणियों का सार नीचे दिया गया है:

- एडीसी की अवधारणा पर ग्रामीण क्षेत्रों में नेटवर्क को समर्थित करने के लिए विचार किया गया था, न कि इंकम्बेंट को समर्थन पर स्थायी रूप में आश्रित बनाने के लिए;
- एडीसी में कटौती पिछले कुछ वर्षों में टैरिफों में गिरावट का एक कारण रही है तथा इसका प्रमुख लाभार्थी सब्सक्राइबर ही रहा है;
- एडीसी प्राप्तकर्ता पर कोई ऐसा दायित्व नहीं थोपता कि उसका प्रयोग ग्रामीण टेलीफोनी के लिए किया जाए;
- ग्रामीण क्षेत्रों में निवेश को प्रोत्साहित नहीं करता क्योंकि प्राप्तकर्ता के पास ग्रामीण क्षेत्रों में निवेश करने का कोई दायित्व नहीं है;
- बीएसएनएल अपने टैरिफों का पुनर्संतुलन करने के लिए एडीसी का प्रयोग नहीं कर रहा है, बल्कि वह इसका प्रयोग परभक्षी टैरिफों को प्रारंभ करने के लिए कर रहा है, जिससे केवल प्रतिस्पर्धा का अभाव हो रहा है;
- यह आर्थिक सहायता प्राप्त सेवाओं को प्रतिस्पर्धी लाभ प्रदान करता है;

- एडीसी के परिणामस्वरूप किसी सेवा-विशेष को अनुचित प्रतिस्पर्धी लाभ मिल रहा है तथा इससे बाजार में विकृति हो रही है;
- यह उपभोक्ताओं पर अवांछित बोझ है;
- यह प्रतिस्पर्धी प्रचालकों की कीमत पर इंकम्बेंट को गैर-आनुपातिक लाभ प्रदान करता है;
- यह विवाचन पैदा करता है तथा इसके परिणामस्वरूप अंतरराष्ट्रीय कॉलों में ग्रे-मार्केट पैदा होगी;
- अंतरराष्ट्रीय परियत में एडीसी प्रभारों को हटाने से भारत में अंतरराष्ट्रीय दूरसंचार सेवाओं की और वृद्धि को प्रोत्साहन मिलने की संभावना है तथा इसके परिणामस्वरूप भारत की अर्थव्यवस्था को लाभ मिलने की आशा है;
- अंतरराष्ट्रीय परिदृश्य में, एडीसी प्रणाली को सदैव ही एक हासमान प्रणाली के रूप में प्रारंभ किया गया है, जोकि भारत के संदर्भ में भी प्रासंगिक है;
- एडीसी प्रणाली को समाप्त करने से सेवाओं की वहनीयता में वृद्धि होगी;
- उपभोक्ता अपने आवक विलप में अंतरराष्ट्रीय नम्बरों का समुचित प्रस्तुतीकरण देखने में समर्थ होंगे;
- सेवा दायित्व उद्ग्रहण के अनावश्यक उपकरणों की समाप्ति;
- चूंकि इंकम्बेंट के लोकोपकारकों को समाप्त किया जाएगा, अतः वे प्रदान की जा रही सेवाओं की गुणवत्ता में वृद्धि करेंगे;
- बीएसएनएल की भूमिका को वर्णित किया जाना चाहिए अर्थात् क्या वह सार्वजनिक प्रचालक है अथवा निजी प्रचालक। बीएसएनएल एडीसी चाहता है, परंतु वह अपनी अवसंरचना को बांटना नहीं चाहता है;
- बीएसएनएल को लाभ प्रदान किए जा रहे हैं तथा विशेष रूप से वर्ष 2003 के बाद से, वर्ष-दर-वर्ष इसका लाभ बढ़ता ही जा रहा है;
- घोषित नीति में किसी परिवर्तन का औचित्य सिद्ध करने के लिए दूरसंचार क्षेत्र में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है, अतः सुझाव दिया गया है कि 01.04.2008 से एडीसी को समाप्त कर दिया जाना चाहिए;

- यूएसओएफ सभी प्रचालकों की आवश्यकता की पूर्ति कर रहा है, अतः किसी एक प्रचालक को प्रतिपूर्ति प्रदान किए जाने की कोई आवश्यकता नहीं है;
- अन्य अनेक राजस्व स्रोत भी वायरलाइन सेवाओं, जैसे ब्रॉडबैंड, इंटरनेट एवं अन्य मूल्यवर्धित सेवाएं, पर उपलब्ध हैं। बीएसएनएल को अन्य सेवा प्रदाताओं के लिए अंतिम मील को बंडलरहित बनाकर अधिक राजस्व जुटाना चाहिए।

दिनांक 01.04.2008 से एडीसी को समाप्त करने के विरुद्ध भी टिप्पणियां प्राप्त हुई थीं। इन टिप्पणियों का सार नीचे दिया गया है:

- ट्राई इस बात से अवगत है तथा उसने इस बात को माना है कि लागत-आधारित टैरिफ को बुनियादी सेवा में क्रियान्वित नहीं किया जा सकता चूंकि यह उन्हें गैर-वहनीय और गैर-प्रतिस्पर्धात्मक बनाएगा;
- इस बात को समझते हुए, ट्राई ने आज तक भी ग्रामीण क्षेत्रों में बुनियादी सेवाओं के टैरिफों को विनियमित करना जारी रखा है, जोकि लागत-आधारित टैरिफों से कहीं नीचे हैं;
- इस अवस्था पर, टैरिफों को पुनर्संतुलित करना पूरी तरह से व्यावहारिक नहीं है। टैरिफ को पुनर्संतुलित करने वाली कोई भी कवायद केवल दूरसंचार क्षेत्र को भारत में प्रतिस्पर्धा के लिए खोलने से पूर्व ही की जा सकती थी, जैसाकि अन्य देशों में किया जा रहा है;
- एडीसी आईयूसी का अभिन्न हिस्सा है तथा इसे अलग से समाप्त नहीं किया जा सकता है। एडीसी में कोई भी परिवर्तन करने के लिए पूर्ण आईयूसी प्रणाली में आवश्यक रूप से परिवर्तन किए जाने की आवश्यकता होगी;
- यूएसओएफ तथा एडीसी के उद्देश्य पूर्णतः भिन्न हैं तथा एडीसी को यूएसओएफ में विलयित नहीं किया जा सकता है;
- उच्चतर समापन प्रभारों के माध्यम से वायरलैस प्रचालकों को अस्पष्ट आर्थिक सहायता प्रदान की जा रही है, जिसे ठीक किए जाने की आवश्यकता है;
- वायरलाइन सेवाओं में एडीसी की ग्राह्यता तथा इसके जारी रहने के लिए वास्तविक लागत आधार पर नवीन आकलन किए जाने के अविलंब आवश्यकता है;
- यहां तक कि आज की तारीख तक, बीएसएनएल की वायरलाइन सेवाओं हेतु वर्ष 2008-09 के लिए लगभग 14,000 करोड़ रुपये की एडीसी राशि की आवश्यकता है;

- ग्रामीण क्षेत्रों में इसकी बुनियादी सेवाओं के प्रचालनों को केवल बनाए रखने के लिए ही बीएसएनएल को प्रतिवर्ष 8774 करोड़ रुपये की आवश्यकता है;
- बीएसएनएल ने एक बार ट्राई द्वारा विनिर्धारित किए गए अनुसार ग्रामीण टैरिफ को 50 रुपये से बढ़ाकर 70 रुपये कर दिया था, परंतु आम लोक हित को ध्यान में रखते हुए उसे यह वृद्धि वापस लेने के लिए मजबूर होना पड़ा;
- बीएसएनएल विशेष रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में, जहां टैरिफ अभी तक विनियमित किए जाते हैं, अभी भी वायरलाइन सेवाओं को उनकी वास्तविक लागत से कम की वहनीय दरों पर उपलब्ध कराकर सामाजिक दायित्व का निर्वहन कर रहा है तथा बीएसएनएल के टैरिफ ट्राई के टैरिफ की तुलना में कम है;
- विशेष रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में टेली-घनत्व बुरी तरह से प्रभावित होगा, जिसके कारण डिजिटल अंतर में और भी वृद्धि होगी;
- एडीसी के उन्मूलन के कारण वायरलाइन नेटवर्कों की गैर-संपोषणता देश में ब्रॉडबैंड सेवाओं के प्रसार को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करेगी;
- अंतरराष्ट्रीय कॉलों पर एडीसी का उन्मूलन केवल विदेशी कैरियरों को लाभ प्रदान करेगा;
- ट्राई को इस बात पर विचार करना होगा कि वायरलाइन बुनियादी रूप से दीर्घावधि ब्रॉडबैंड सेवाओं के लिए हैं, वायरलाइन को केवल इसलिए समाप्त नहीं किया जा सकता है कि वह महंगी है;
- बीएसएनएल के पास ग्रामीण क्षेत्रों में 99 प्रतिशत से अधिक कनेक्शन हैं, अतः इसे प्रतिपूर्ति प्रदान की जानी चाहिए;
- देश को यह बात समझनी होगी कि बीएसएनएल एक बोझ को ढो रहा है, यह उस प्राचीन प्रौद्योगिकी का बोझ है जो वह अपने साथ ढो रहा है;
- बीएसएनएल को लागत से कम मूल्य पर सेवाएं प्रदान करने के लिए इसके द्वारा उपगत संपूर्ण मानक लागत के लिए प्रतिपूर्ति प्रदान की जानी चाहिए;
- बीएसएनएल के पास अवसंरचना एडीसी के कारण ही है। निजी प्रचालक निवेश करने के स्थान पर बीएसएनएल की अवसंरचना का प्रयोग करने का प्रयास कर रहे हैं;
- यह सही नहीं है कि बीएसएनएल भारी लाभ अर्जित कर रहा है। दूरसंचार विभाग से बीएसएनएल में कर्मचारियों के अवशोषण के लिए 3000-4000 करोड़ रु० खर्च किए गए हैं;

### मुख्य टिप्पणियों की जांच

7. पणधारकों द्वारा की गई टिप्पणियों के अलावा, प्राधिकरण ने पणधारकों के साथ गैर-औपचारिक बैठकों तथा अन्य उपलब्ध जानकारीयों पर भी विचार किया और मामले का आगे विश्लेषण किया। मुख्य मुद्दों पर प्राधिकरण का दृष्टिकोण निम्नानुसार है:-

### एडीसी आईयूसी का अभिन्न हिस्सा है

8. ऊपर की गई एक महत्वपूर्ण टिप्पणी यह है कि एडीसी आईयूसी का एक अभिन्न हिस्सा है तथा इसे अलग से समाप्त नहीं किया जा सकता है और एडीसी में कोई परिवर्तन करने के लिए संपूर्ण आईयूसी प्रणाली में परिवर्तन किए जाने की आवश्यकता है। प्राधिकरण ने इस टिप्पणी का विस्तार से विश्लेषण किया है। इस संबंध में, प्राधिकरण ने दिनांक 24.01.2003 के पहले आईयूसी विनियम में तथा दिनांक 29 अक्टूबर, 2003 के मूल विनियम में दी गई अंतरसंयोजन उपयोग प्रभारों की परिभाषा का भी अवलोकन किया है जिसमें स्पष्ट रूप से वर्णित है कि अंतरसंयोजन का आशय है कॉलों के प्रारंभन, संप्रेषण और समापन हेतु नेटवर्क अवयवों के प्रयोग के लिए एक सेवा प्रदाता द्वारा एक अथवा अधिक सेवा प्रदाताओं को भुगतान किया जाने वाला प्रभार। प्रासंगिक परिभाषा नीचे दी गई है

*"2(x) 'अतःसंयोजन उपयोग प्रभार से अभिप्रेत है - कॉलों के शुरू करने (ओरिजिनेशन), संप्रेषण (ट्रांजिट) और समाप्ति या टर्मिनेशन के लिए नेटवर्क घटकों या संसाधनों के उपयोगार्थ किसी सेवा प्रदाता द्वारा दूसरे, एक या अधिक, सेवा प्रदाताओं को देय प्रभार।"*

अंतरसंयोजन उपयोग प्रभारों का आकलन करते समय, फिक्सड लाइन प्रचालकों को दी गई एडीसी के सदृश कोई समायोजन नहीं किया गया था। इसके अलावा, आईयूसी और एडीसी के आकलनों के लिए वस्तुतः एक साथ विभिन्न सिद्धांतों का प्रयोग किया गया था। ये दिनांक 29 अक्टूबर, 2003 के आईयूसी विनियम के पैरा 34 के निम्न उद्धरणों से स्पष्टतः प्रतिबिंबित होते हैं।

*"चूंकि उपरोक्त डब्ल्यूएसीसी में सरकार द्वारा बीएसएनएल को दी गई रियायतें शामिल हैं। अतः सरकार द्वारा रियायत देने के बावजूद इसके पूरा न होने पर एक्सेस डेफिसिट राशि की गणना करना उपयुक्त होगा। तथापि, कैरेज तथा टर्मिनेशन के लिए लागत आधारित आईयूसी की गणना करने के लिए उपरोक्त डब्ल्यूएसीसी उपयुक्त नहीं है क्योंकि ये अनुमान बीएसएनएल को दी गई रियायतों का समायोजन किए बिना पूर्ण संगत लागतों पर आधारित होंगे। अतः आईयूसी गणना के लिए बीएसएनएल को दी गई रियायतों के प्रभाव के बिना डब्ल्यूएसीसी उपयुक्त पैरामीटर है। अतः संगत लागत आधारित आईयूसी (अर्थात् टर्मिनेशन तथा कैरेज प्रभार) की गणना करने के लिए प्राधिकरण ने बीएसएनएल को दी गई रियायतों का समायोजन किए बगैर डब्ल्यूएसीसी का उपयोग किया।"*

[टिप्पणी: उपर्युक्त पैरा में 'डब्ल्यूएसीसी' का अर्थ वेटेड एवरेज कॉस्ट ऑफ कैपिटल है]



9. अतः प्राधिकरण द्वारा अपनाया गया सिद्धांत यह था कि कॉल को पूरा करने के लिए अपेक्षित नेटवर्क के सभी अवयवों की प्रत्येक लागत को आईयूसी में हिसाब में लिया गया है तथा किराए के कारण एवं कॉलों को बहुमतीय बनाने के परिणामस्वरूप व्युत्पन्न होने वाले किसी डेफिसिट को एडीसी में हिसाब में लिया गया। इस प्रकार, एडीसी का प्रयोजन आईयूसी से निम्न था।
10. इस संबंध में, यह भी नोट किया जाए कि प्रति मिनट आधारित एडीसी प्रणाली में अधिकतर परिदृश्यों में एडीसी का संदाय बीएसएनएल को किया जाना था, यहां तक कि तब भी, जब बीएसएनएल को कोई भी आईयूसी का भुगतान करना अपेक्षित नहीं था क्योंकि यह कॉलों की प्रतिस्पर्धा में शामिल नहीं था। उदाहरण के लिए, मोबाइल से मोबाइल अंतर्सर्किल कॉलों में, जहां परिचास किसी सर्किल में किसी प्रचालक के मोबाइल नेटवर्क में प्रारंभ होता है, उसे एनएलडीओ (बीएसएनएल के अलावा) द्वारा ले जाया जाता है तथा वह किसी अन्य सर्किल में उसी प्रचालक के नेटवर्क में समाप्त होता है, एडीसी का भुगतान बीएसएनएल को किया जाता है, जबकि इस तथ्य को नजरअंदाज किया जाता है कि यह कॉल में शामिल भी नहीं है तथा उसे किसी भी एडीसी का भुगतान करना अपेक्षित नहीं है। इसी प्रकार, एजीआर आधारित एडीसी प्रणाली के प्रतिशत में, सभी एनएलडीओ एवं आईएलडीओ, बीएसएनएल को एडीसी का भुगतान कर रहे हैं, जबकि इनमें से कुछ वायस परिपात का संप्रेषण नहीं कर रहे हैं तथा उनका बीएसएनएल के साथ अंतरसंयोजन नहीं है। उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए, प्राधिकरण इस तर्क में कोई गुणावगुण नहीं पाता है कि एडीसी आईयूसी का अभिन्न हिस्सा है।

### टैरिफ का पुनर्संतुलन

11. इंकम्बेंट, जोकि एडीसी का लाभार्थी है, द्वारा की गई एक महत्वपूर्ण टिप्पणी यह थी कि बुनियादी सेवाओं के टैरिफों को पुनर्संतुलित करना न तो वांछनीय है और न ही व्यावहारिक क्योंकि सेल्युलर और डब्ल्यूएलएल मोबाइल सेवाओं की तुलना में लागत आधारित टैरिफ गैर-प्रतिस्पर्धात्मक एवं गैर-बहुमतीय बन जाएगा। उनकी राय में, ग्रामीण क्षेत्रों में बुनियादी सेवाओं के टैरिफों में कोई भी वृद्धि बनाई नहीं रखी जा सकती है तथा इसके परिणामस्वरूप, टेलीफोनोनों को वापस किया जाना प्रारंभ हो जाएगा और डिजिटल अंतर बढ़ने लगेगा। उन्होंने यह भी कहा है कि ट्राई ग्रामीण क्षेत्रों में बुनियादी सेवाओं के टैरिफों को विनियमित करना जारी रखे हुए है, जोकि लागत आधारित टैरिफों से कहीं कम हैं। अपने सामाजिक दायित्वों के प्रति पूरी तरह से जागरूक होने के नाते बीएसएनएल ट्राई द्वारा विनिर्धारित टैरिफों से कम टैरिफ पर भी ग्रामीण कनेक्शन प्रदान कर रहा है। इसके अलावा, वह महसूस करता है कि निःशुल्क स्पेक्ट्रम, उच्च समापन प्रभार तथा लाइसेंस शुल्क में कटौती के संदर्भ में वायरलेस सेवाओं को एक अत्यंत अनुकूल विनियामक परिवेश प्रदान किया गया है, जिससे अनुचित प्रतिस्पर्धा पैदा हो रही है।

प्राधिकरण ने इंकम्बेंट द्वारा प्रारंभ की गई वायस सेवाओं के संबंध में विभिन्न टैरिफ प्लानों तथा इंकम्बेंट द्वारा वायरलाइन एक्सेस नेटवर्क पर प्रदान की जा रही सेवाओं की नई श्रेणी का विश्लेषण किया। उदाहरण के लिए, पंजाब दूरसंचार सर्किल के लिए बीएसएनएल द्वारा बुनियादी टेलीफोन उपभोक्ताओं के लिए आरंभ किए गए "लगे रहो बीएसएनएल दे नाल"

टैरिफ प्लान के अनुसार, उपभोक्ता बीएसएनएल के अन्य सभी बुनियादी टेलीफोनों पर असीमित कॉलें करने में समर्थ होंगे। इसके अलावा, बीएसएनएल के मोबाइल फोन के लिए ऐसे बुनियादी टेलीफोनों से की जाने वाली सभी कॉलों हेतु मौजूदा पल्स 60 सेकेंड के स्थान पर 180 सेकेंड की होगी। अतः कुछ क्षेत्रों में बीएसएनएल एक श्रेष्ठ अगुआ के रूप में उभर रहा है तथा वह लैंडलाइन की महत्वपूर्ण बाजार शक्ति का उपयोग करते हुए अपनी मोबाइल सेवाओं को प्रोत्साहित करने का प्रयास कर रहा है। यह प्रति-सहायता उद्योग में एक पारंपरिक व्यवहार है तथा अधिकांश सेवा प्रदाता इसका किसी न किसी रूप में प्रयोग करते हैं। इसके अलावा, फिक्सड और मोबाइल, दोनों ही सेवा प्रदाता अपने ग्राहकों को मूल्यवर्धित सेवाएं देकर अपने राजस्व में सुधार करने का प्रयास कर रहे हैं। बीएसएनएल के मामले में भी, यह भी देखा गया है कि वह अब उसी तर्ज पर वॉयस, इंटरनेट सेवाएं तथा आईपीटीवी (अर्थात् ट्रिपल प्ले) प्रदान करने की योजना बना रहा है, जिससे वायरलाइन सेवाओं के औसत राजस्व प्रति प्रयोक्ता (एआरपीयू) में वृद्धि होगी। अतः प्राधिकरण की यह राय है कि बीएसएनएल राजस्व के नए स्रोत खोलने में समर्थ है जिसका कि वही प्रभाव होगा जोकि वायरलाइन एक्सेस की लागत की वसूली करने की उन्हें अनुमति प्रदान करने में पुनर्संतुलन का होगा।

**एडीसी की ग्राह्यता तथा यूएसओ से समर्थन:**

12. प्राधिकरण ने कुछ पणधारकों के इस तर्क की जांच की कि यूएसओएफ और एडीसी के उद्देश्य पूर्णतया भिन्न हैं तथा एडीसी को यूएसओएफ के साथ मिलाया नहीं जा सकता है। प्राधिकरण ने एडीसी एवं यूएसओ प्रणालियों के बारे में एक महत्वपूर्ण स्पष्टीकरण का स्मरण किया, जोकि दिनांक 06.01.2005 के दूरसंचार अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार (चौथा संशोधन) विनियम के व्याख्यात्मक ज्ञापन में दिया गया है, जिसमें इस बात को मान्यता दी गई थी कि हालांकि वे दोनों पूरी तरह से समान नहीं हैं, यूएसओ और एडीसी प्रणालियों के उद्देश्यों में पर्याप्त परस्परव्याप्ति है। यह भी नोट किया गया कि प्राधिकरण ने पहले ही कहा है आने वाले समय में एडीसी प्रणाली को समाप्त कर दिया जाएगा तथा आगे कोई भी अन्य सहायता यूएसओ प्रणाली के माध्यम से प्रदान की जाएगी। एडीसी राशि का आकलन करने के लिए प्राधिकरण द्वारा प्रयोग किए गए ढांचे में यूएसओ तथा एडीसी प्रणालियों को एकीकृत रूप से इस प्रकार जोड़ा गया है कि जैसे-जैसे यूएसओ निधि से सहायता बढ़ती है, एडीसी की राशि कम होती जाती है। इस संबंध में प्राधिकरण ने भारतीय तार (संशोधन अधिनियम), 2006 (2006 का 57) में सार्वभौमिक सेवा दायित्व की परिभाषा का भी अवलोकन किया है "सार्वभौमिक सेवा दायित्व से अभिप्रेत है ग्रामीण और दूरदराज के क्षेत्रों में लोगों को वहनीय और युक्तिसंगत मूल्यों पर तार सेवाओं तक पहुंच प्रदान कराने का दायित्व।" इस परिभाषा से यह अनुमान लगाया जा सकता है कि ग्रामीण वायरलाइन सेवाओं के अनुरक्षण के लिए यूएसओ निधि के प्रयोग के संबंध में इस परामर्श के परिणामस्वरूप प्राधिकरण द्वारा की जा रही सिफारिशें तार अधिनियम में दी गई यूएसओ की बुनियादी परिभाषा के अनुरूप हैं। यहां यह भी उल्लेख किया जाता है कि यूएसओ निधि की स्थापना यूएसओ की आवश्यकता की पूर्ति के लिए एक समाप्त न होने वाली निधि के रूप में की गई है तथा इसमें प्राधिकरण द्वारा अनुबंध I के अनुसार की गई सिफारिशों की अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त निधि की उपलब्धता है।

13. पूर्व के अवसरों की भाँति, बीएसएनएल ने एडीसी के रूप में 14,000 करोड़ रुपये की पुनः मांग कर दी है। प्राधिकरण को स्मरण है कि जब यह आवश्यकता वर्ष 2003 में उठाई गई थी, तो उस समय मूल विनियम में एडीसी का आकलन ऐतिहासिक लागत आंकड़े के आधार पर बीएसएनएल के साथ परामर्श करते हुए किया गया था तथा अनुमानित अनुमेय राशि लगभग 4800 करोड़ रुपये बनी थी। इसे मूल विनियम के व्याख्यात्मक ज्ञापन के पैरा 24 में स्पष्ट रूप से वर्णित किया गया है, जोकि इस प्रकार है:—

"24. प्राधिकरण ने यह देखा कि विगत की लागतों एवं विकासोन्मुख लागतों (फारवर्ड लुकिंग कास्ट्स) के बीच अंतर बढ़ जाएगा और केवल लागत आधारित आधुनिक तथा विकासोन्मुख (फारवर्ड लुकिंग) प्रौद्योगिकियों पर आश्रित रहने से बीएसएनएल की स्ट्रेन्डेड लागतों से काफी अधिक बोझ बढ़ जाएगा। हालांकि प्राधिकरण यह महसूस करता है कि एक एफएलएलआरआईसी मॉडल में परिवर्तन करना अत्यावश्यक है तथापि प्राधिकरण ने धीरे-धीरे परिवर्तन के बजाय, एकाएक परिवर्तन संबंधी विवेक्षाओं की जांच की। चूंकि बीएसएनएल देश में दूरसंचार सेवाओं का मुख्य आपूर्तिकर्ता या सप्लायर है और इसने ग्रामीण टेलिघनत्व के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए अधिकाधिक योगदान दिया है और यह कम भुगतान करने वाले उपभोक्ताओं का हिमायती है, इसलिए इस समय एफएलएलआरआईसी मॉडल में परिवर्तन न केवल ग्रामीण उपभोक्ताओं को दी जा रही सेवाओं पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगा बल्कि पूरे देश के दूरसंचार उद्योग पर भी इसका असर होगा। प्राधिकरण को यह पता है कि बीएसएनएल अपने विस्तार कार्यक्रम में आधुनिक प्रौद्योगिकी तथा कम लागत वाले उपस्कर पहले से ही लगा रहा है। चूंकि बेतार प्रौद्योगिकी का उपयोग किया जा रहा है इसलिए यह संभावना है कि मौजूदा नेटवर्कों में से कुछ नेटवर्क धीरे-धीरे इन उपस्करों से बदले जाएंगे। संक्षेप में, यह कार्य एक वर्ष के बजाय कुछ वर्षों में धीरे-धीरे एफएलएलआरआईसी मॉडल में परिवर्तित किया जाएगा। बाद में भारी स्ट्रेन्डेड लागत देनी पड़ेगी और यह बहुत अव्यवहारिक हो जाएगा। इसलिए प्राधिकरण ने चालू वर्ष के लिए यथासंभव हाल ही के लेखापरीक्षित लेखों पर आधारित लागतों का सहारा लेने का निर्णय लिया। इस प्रयोजनार्थ, इसने आरंभ में आईयूसी कार्य के लिए उपयोग किए गए आंकड़ों के बजाय नवीनतम आंकड़ों का उपयोग किया। प्राधिकरण का यह विचार है कि प्रौद्योगिकी में परिवर्तन तथा उपस्कर की लागतों में तेजी से हो रही कमी को ध्यान में रखते हुए एडीसी के लिए अपेक्षित वित्तपोषण की राशि में कमी आएगी। इसलिए समय के साथ-साथ कुछ वर्षों के भीतर एडीसी व्यवस्था को समाप्त करना संभव हो सकता है और बाद में एडीसी व्यवस्था का विलय यूएसओ व्यवस्था में किया जा सकता है। इससे एक पृथक एडीसी व्यवस्था के जरिए वित्तपोषित एडीसी के बजाय अधिकांश दूसरे देशों जैसी ही स्थिति होगी जहां एडीसी तथा यूएसओ व्यवस्था संयुक्त रूप से लागू है।"

14. वर्तमान में, सरकार राजस्व शीयर लाइसेंस शुल्क के भाग के रूप में समायोजित सकल राजस्व के 5 प्रतिशत के तौर पर यूएसओ राशि संग्रहित कर रही है। 01.4.2004 से पहले, यूएसओएफ 01.4.2002 से पूर्व स्थापित सभी ग्रामीण वायरलाइनों को समर्थित करती थी, तथा यह उस समय बंद कर दी गई जब एडीसी के माध्यम से समर्थन उपलब्ध हो गया। वर्तमान नीति के अनुसार, यूएसओएफ का प्रयोग नई लाइनों और नई अवसंरचना के लिए किया जा रहा है। तथापि, यह देखा गया है कि निधि का उपयोग संग्रहण की तुलना में कहीं कम है।

एक बार 'जब एडीसी समाप्त कर दिया जाएगा, इन गैर-लाभकारी ग्रामीण लाइनों को व्यवहार्य बनाए रखने के लिए इन्हें सहायता की आवश्यकता होगी।

15. उक्त संदर्भ में, प्राधिकरण दिनांक 23 फरवरी, 2008 के आईयूसी विनियम के पैरा 3 में दर्शाता है कि "प्राधिकरण इस मुद्दे पर सरकार को उपयुक्त सिफारिशें प्रस्तुत करेगा ताकि अंततः यूएसओ प्रणाली एडीसी के कारण अपेक्षित सहायता का ध्यान भी रखे।" ट्राई ने अपने दिनांक 20 सितम्बर, 2006 के पत्र तथा दिनांक 22 नवम्बर, 2006 और 27 दिसम्बर, 2007 के अनुस्मारकों (पत्रों की प्रतियां अनुबंध I में सिफारिशों के साथ संलग्न हैं) द्वारा पहले ही दूरसंचार विभाग को सूचित कर दिया है कि दूरसंचार विभाग इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए आगामी कार्यवाही पर विचार करे कि एडीसी एक हासमान प्रणाली है तथा इसे वित्तीय वर्ष 2007-08 के अंत तक समाप्त कर दिया जाएगा। वर्तमान परामर्श-पत्र में एडीसी एवं यूएसओ की भूमिका पर विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है। यह उल्लेख किया गया था कि ट्राई एडीसी को समाप्त करने तथा ग्रामीण वायरलाइनों को समर्थन देने की जिम्मेवारी यूएसओएफ द्वारा ग्रहण करने का प्रस्ताव दो कारणों से, प्रथमतः भारतीय दूरसंचार बाजार में तंत्र के घोषित कुप्रभावों द्वारा एडीसी के सकारात्मक फॉलआउट के प्रभावों तथा उपभोक्ताओं पर अकारण बोझ पैदा करने को टालने के लिए कर रहा है। दूसरे, शहरी-ग्रामीण अंतर को कम करने और इंकबैंट के ग्रामीण प्रचालनों के अनुरक्षण के लिए चिंता के कारण यूएसओएफ से सहायता जारी रखना वांछनीय है। ग्रामीण प्रचालन को बनाए रखना तथा उन्हें प्रोत्साहित करना न केवल शहरी-ग्रामीण अंतर को कम करने के लिए अपितु ग्रामीण क्षेत्रों में वायरलाइन पर ब्रॉडबैंड सेवाओं की सुचारु शुरुआत और प्रचार-प्रसार के लिए भी महत्वपूर्ण है। अतः प्राधिकरण ने दिनांक 25.1.2008 के पत्र के माध्यम से परामर्श-पत्र की एक प्रति दूरसंचार विभाग को आवश्यक कार्यवाई के लिए अग्रेषित की थी (पत्र की प्रति अनुबंध I में सिफारिशों के साथ संलग्न है)।
16. इस संबंध में, प्राधिकरण ने बीएसएनएल के निवेदनों को भी ध्यान में रखा गया है कि ग्रामीण क्षेत्रों में इसकी बुनियादी सेवाओं को बनाए भर रखने के लिए बीएसएनएल को अभी भी प्रतिवर्ष 8774 करोड़ रुपये की वित्तीय सहायता की आवश्यकता है। जबकि ट्राई ग्रामीण क्षेत्रों में यूएसओएफ के माध्यम से बीएसएनएल के फिक्सड लाइन नेटवर्क को समर्थन देने का समर्थक है, तथापि, वित्तीय सहायता की इस राशि, जिसका आकलन बीएसएनएल ने कुछ धारणाओं के आधार पर किया है, की आगे जांच किए जाने की आवश्यकता है, ताकि किसी वास्तविक आंकड़े पर पहुंचा जा सके। इस बात का वर्णन यूएसओएफ द्वारा ग्रामीण वायरलाइन के लिए सहायता प्रदान करने वाले उत्तरदायित्व को ग्रहण करने के बारे में सरकार को की गई सिफारिशों में कर दिया गया है जो इन विनियमों के साथ-साथ ही सरकार को प्रेषित की जा रही हैं। आर्थिक सहायता की पद्धति में कोई ऐसा परिवर्तन करने के लिए यूएसओ नियमों में परिवर्धन किए जाने की आवश्यकता होगी तथा यह प्राधिकरण द्वारा सरकार के साथ किए गए पूर्व के पत्र-व्यवहार के अनुरूप होगा, जिसमें ट्राई ने उल्लेख किया था कि यदि कम लागत वाले किरायों तथा स्थानीय कॉल प्रभारों के कारण ग्रामीण क्षेत्रों में वायरलाइन को 2007-08 के बाद भी आगे किसी सहायता की आवश्यकता होती है, तो इसे यूएसओएफ के माध्यम से पूरा किया जाना चाहिए।

## समापन प्रभार

17. बीएसएनएल ने आगे तर्क दिया है कि उच्च समापन प्रभार के माध्यम से वायरलेस प्रचालकों को अस्पष्ट आर्थिक सहायता प्रदान की जा रही है तथा इसे ठीक किए जाने की आवश्यकता है। प्राधिकरण ने 29.10.2003 को जारी मूल विनियमों की जांच की जिनमें फिक्सड लाइन और मोबाइल के लिए समापन प्रभार निश्चित किए गए थे। वह पाया गया है कि दिनांक 29.10.2003 के अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार विनियम के व्याख्यात्मक ज्ञापन में यह स्पष्ट रूप से यह उल्लेख किया गया है कि बीएसएनएल के लिए लागत आधारित समापन प्रभार 0.23 रुपये प्रति मिनट अनुमानित किया गया है। प्रासंगिक पैर नीचे दोहराया गया है:-

'(अ) फिक्सड लाइनों के लिए काल टर्मिनेशन या समापन की लागत

78. जिस क्रियाविधि का हमने पहले उल्लेख किया है, उसके आधार पर बीएसएनएल के निमित्त लागत आधारित समापन प्रभार अनुमानित 0.23 रुपए प्रति मिनट बैठता है। यही प्राक्कलन पिछली बार भी निकले थे। सबके लिए समान समापन प्रभार को निर्णय को देखते हुए - क्योंकि उससे प्रतिस्पर्धापूर्ण व्यवस्था में विसमंतियां कम होंगी और कार्यान्वयन आसान होगा - प्राधिकरण ने सभी प्रकार की कॉलों के लिए 0.30 रुपए का समापन प्रभार निर्धारित किया है। जैसा ऊपर उल्लेख है, लागतों से राजस्व के अधिक्य के कारण फिक्सड लाइन (बीएसएनएल) को मिलने वाले या उपयुक्त अतिरिक्त राजस्व को एक्सेस डेफिसिट की गणना में लिया गया है, अर्थात् इस राजस्व में एक्सेस डेफिसिट का समायोजन शामिल है।"

जहां तक मोबाइल समापन प्रभारों का संबंध है, सेल्युलर मोबाइल के लिए समापन प्रभार महानगरों के लिए 0.26 रु० तथा सर्किलों के लिए प्रति मिनट 0.30 रु० है। प्रासंगिक पैरा नीचे दोहराया गया है:

"80. उपर्युक्त प्राक्कलनों के आधार पर, सेल्युलर मोबाइल के लिए टर्मिनेशन प्रभार, मेट्रो या महानगरों में 0.26 रुपए प्रति मिनट, और सर्किलों में 0.30 रुपए प्रति मिनट बैठता है। अतः सेल्युलर मोबाइल के निमित्त 0.30 रुपए का टर्मिनेशन प्रभार लागू किया जा सकता है।

18. एक सरलीकृत आईयूसी प्रणाली स्थापित करने तथा प्रचालकों के बीच सामंजस्य में विवादों का निवारण करने के लिए, प्राधिकरण ने समान समापन प्रभार विनिर्दिष्ट किए थे। एक सामान्य समापन प्रभार के लिए निर्णय को ध्यान में रखते हुए, एक्सेस डेफिसिट का आकलन करने के लिए राजस्व के ह्रास से अधिक हो जाने के कारण फिक्सड लाइन को प्रौद्भूत अतिरिक्त राजस्व को हिसाब में लिया गया है तथा इस राजस्व को हिसाब में लेने के लिए डेफिसिट का अधोमुखी समायोजन किया गया है।

19. दिनांक 17.03.2006 को जारी परामर्श-पत्र के माध्यम से समापन प्रभारों की आगे और समीक्षा की गई जिसमें कैरिएज प्रभार, समापन प्रभार और एक्सेस डेफिसिट प्रभार शामिल थे। परामर्श प्रक्रिया के और आंतरिक चर्चा के पश्चात प्राधिकरण ने इस विषय पर विचार-विमर्श किया तथा मोबाइल और फिक्सड समापन प्रभार, दोनों के लिए ही उन्हें समान



रखने का निर्णय किया। इन्हें समान स्तर पर रखने के विस्तृत कारण दिनांक 23.02.2006 के आईयूसी विनियम में दिए गए हैं। प्रासंगिक पैरा नीचे दोहराया गया है:—

**“ज) मोबाइल टर्मिनेशन प्रभार और फिक्सड लाइन टर्मिनेशन प्रभार**

58. टैरिफ कीमत में बढ़ोतरी होने के कारण, संभावना है कि टर्मिनेशन प्रभार, विशेषकर मोबाइल सेवाओं के, कम हो सकते हैं। प्राधिकरण ने यह भी अनुमान लगाया है और पाया है कि मोबाइल टर्मिनेशन प्रभार तथा फिक्सड टर्मिनेशन प्रभार 0.3 रुपए प्रति मिनट के मौजूदा विनिर्दिष्ट स्तर से कम हो सकते हैं इसके बावजूद प्राधिकरण ने मुख्यतया निम्नलिखित कारणों के कारण मोबाइल टर्मिनेशन प्रभारों तथा फिक्सड टर्मिनेशन प्रभारों में कमी नहीं की है।

- i) सब्सक्राइबर्स की बढ़ती वृद्धि के साथ रेडियो उपकरण क्षमता तथा स्विचिंग एवं ट्रांसमिशन रेडियो उपकरण दोनों की क्षमता के अनुसार नेटवर्क के क्षमता में वृद्धि भी करनी पड़ती है। यदि क्षमता में संयोजन सब्सक्राइबर्स की वृद्धि से मेल नहीं खाता है तो सेवा की गुणवत्ता में कमी आ जाती है जो विनियामक की चिन्ता का विषय होता है। विनियामक आशा करता है कि इस वृद्धि के साथ-साथ सेवा प्रदाता अपने नेटवर्क की क्षमता इस प्रकार बढ़ाएं जिससे सेवा की गुणवत्ता में कमी न आए। जिनकी विभिन्न पैरामीटरों की आवश्यकता अब तक महसूस किया जा रही थी जिसे ट्राई ने 8 जुलाई, 2005 के सेवा की गुणवत्ता में निर्धारित किए हैं।
- ii) भारत में मोबाइल टर्मिनेशन प्रभार न केवल फिक्सड टर्मिनेशन प्रभारों के समान हैं वे एक यू.एस. सेंट प्रतिमिनट से भी कम है, जो संसार में न केवल सबसे कम है बल्कि यह दुनिया के दूसरे देशों में प्रचलित मोबाइल टर्मिनेशन प्रभार से भी 12 से 24 गुणा कम हैं (नीचे तालिका में दर्शाया गया है)। यह भी नोट किया जाना चाहिए कि सभी देशों में मोबाइल के उपकरण समान वेंडरों द्वारा सप्लाई किए जाते हैं।
- iii) जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है भारत में जनसंख्या के आधार पर मोबाइल कवरेज जनसंख्या का केवल 35% है जो संसार में सबसे कम है और मोबाइल ऑपरेटरों को ग्रामीण क्षेत्रों में अपनी पैठ बढ़ानी है इसलिए देश की जनसंख्या के 77 % तक (संसार का औसत) को कवर करने के लिए भी बहुत अधिक निवेश किया जाना है। जैसे की नेटवर्क दूरस्थ क्षेत्रों में पहुंचेगा इसके साक्ष्य नजर आने लगेंगे।
- iv) विभिन्न ऐसी नूतन तथा प्रतिस्पर्धी टैरिफ योजनाओं जिसमें इनकमिंग कॉल का उच्चतर तत्व हो, से मोबाइल सब्सक्राइबर्स की संख्या में भारी वृद्धि संभव है। यदि मोबाइल टर्मिनेशन प्रभार घटाई जाती है तो इन टैरिफ योजनाओं की अर्थव्यवस्था तथा इनके बने रहने की क्षमता संभव नहीं हो सकती है। इससे देश में मोबाइल सब्सक्राइबर्स की वृद्धि में प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है। यह नोट किया जाना चाहिए कि यहां प्राधिकरण को मुख्य सरोकार टैरिफ योजनाओं की व्यवहारिकता सुनिश्चित करना नहीं है क्योंकि यह गैर-वित्तीय टैरिफ प्रणाली में सेवा प्रदाता का मुख्य दायित्व है परन्तु प्राधिकरण का दायित्व देश में उच्चतर वृद्धि तथा टेलीघनत्व प्राप्त करना है इसलिए यह चिन्ता का विषय है।

**तालिका-11** विभिन्न देशों में मोबाइल सेवाओं के लिए प्रतिमिनट उपयोग के अनुसार कॉल क्रम, स्मार्टफोन तथा टर्मिनेशन की दरें (जून 2004)

देश का नाम	प्रतिमिनट टर्मिनेशन दरें	
	फिक्सड	मोबाइल
	(US\$)	(US\$)
ऑस्ट्रेलिया	0.016	0.152
ब्राजील	0.020	0.080
चीन	0.010	0.025
स्विटजरलैंड	0.017	0.163
जापान	0.022	0.130
भारत	0.007	0.007

59. इसके अलावा विश्व बैंक (इन्फोडिव डिवाइज) ने प्रतिस्पर्धा, अन्तर्संयोजन तथा कीमतों को विनियमित करने से संबंधित रिपोर्ट में 23 दिसम्बर, 2005 को निम्नलिखित का उल्लेख किया:

“सी-मोबाइल टर्मिनेशन प्रभार, मोबाइल की पैठ तथा सार्वभौम सेवा के लक्ष्य-विकासशील देश जहां इसकी पैठ कम है, वे मोबाइल टर्मिनेशन प्रभारों की लागत से ज्यादा के टर्मिनेशन दरों पर मोबाइल सेवाओं को और विस्तार करने को बढ़ावा देने तथा बाजार तथा विनियामक शक्तियों द्वारा मोबाइल टर्मिनेशन दरों को कम करने के दबाव के बीच तनाव की स्थिति में हैं। यह कम से पैठ वाले बाजार में विशेषकर सही है जहां मोबाइल टर्मिनेशन प्रभार को लागत से ज्यादा रखने का सैद्धांतिक तथा व्यावहारिक औचित्य है ताकि सभी सेवाओं (बेसिक और हैंडसेट) तथा मोबाइल से मोबाइल और मोबाइल से फिक्सड कॉलों के लिए क्रॉस सब्सिडी.....

..... बहरहाल अधिकांश विकासशील देशों में जहां लैंड लाइन की प्रसार की व्यापकता काफी कम है वहां मोबाइल टेलीफोन उन देशों को जनसंख्या के उस भाग के लिए सार्वभौम सेवा के लक्ष्यों की प्राप्ति संभव करना है जहां पहले लैंड लाइन तथा दूसरे संसार साधन पहले कभी नहीं पहुंचे थे। विकासशील देशों की उच्च आय वर्ग वाली जनसंख्या मोबाइल टेलीफोन के पहले चरण में ही उसका प्रसार हो जाता है। मोबाइल उद्योग के सामने सबसे बड़ी चुनौती लगातार कम आय वर्ग में इसकी पैठ बढ़ाना है और इस वर्ग से ही विकासशील देशों में इस उद्योग का विकास होता है। मोबाइल टर्मिनेशन प्रभार कम करने के लिए किसी भी प्रकार के विनियामक हस्तक्षेप में अन्तर्संयोजन राष्ट्रिय जिसे हैंडसेट की कीमतों के क्रॉस सब्सिडी के लिए इस्तेमाल किया जाता है (अर्थात् अधिक गरीब जनता तक नेटवर्क की अभिव्यक्ति) तथा कम प्रभारों पर मिलने वाले लाभों की तुलना में आउटगोइंग मोबाइल की कीमतों से प्राप्त लाभ पर विचार किया जाना चाहिए।”

इन सभी कारकों को ध्यान में रखकर प्राधिकरण ने निर्णय लिया है कि टर्मिनेशन प्रभारों की समीक्षा न की जाए तथा इसे मोबाइल तथा फिक्सड दोनों के लिए

*टर्मिनेशन प्रभारों को समान रखने का निर्णय लिया। प्राधिकरण आशा करता है कि मोबाइल सेवा प्रदाता अपना प्रसार ग्रामीण तथा दूरस्थ क्षेत्रों में बढ़ाएंगे तथा प्राधिकरण इस संबंध में उनकी प्रगति पर नजर रखता रहेगा।"*

20. अतः प्राधिकरण ने इस तथ्य को ध्यान में रखा है कि इसने वर्ष 2006 में मोबाइल समापन तथा फिक्सड समापन प्रभारों के मुद्दे पर पहले ही विचार-विमर्श कर लिया है। वर्तमान परामर्श प्रक्रिया केवल एक्सेस डेफिसिट प्रभारों तक सीमित थी तथा समापन प्रभारों की समीक्षा इसकी कार्यसूची में शामिल नहीं थी।

#### **अंतरराष्ट्रीय कॉलों पर एडीसी को समाप्त करना**

21. बीएसएनएल ने यह तर्क भी दिया है कि एडीसी के उन्मूलन से मुख्य रूप से विदेशी कैरियर लाभ उठाएंगे, जोकि उनके देशों से उनके द्वारा ले जाई जाने वाली सभी अंतरराष्ट्रीय कॉलों पर 1 रुपया प्रति मिनट बचाएंगे, जो प्रति वर्ष 1,200 करोड़ मिनट बनता है। उन्होंने आगे यह तर्क भी दिया है कि इसके परिणामस्वरूप भारतीय उपभोक्ताओं को कोई भी लाभ प्राप्त नहीं होगा, जबकि दूसरी ओर वर्ष 2008-09 में चालू दर पर अनुमानित एडीसी 2,000 करोड़ रुपये होगा और यह घाटे पर चल रहे ग्रामीण प्रचालनों को सहायता प्रदान करने के लिए एक बड़ा सहारा उपलब्ध कराएगा।
22. प्राधिकरण ने बीएसएनएल द्वारा किए गए प्रस्ताव की जांच की तथा यह पाया कि अंतरराष्ट्रीय आवक कॉलों पर एडीसी को सदैव ही विवाचन का स्रोत माना गया है जोकि प्रतिकूल बाजार प्रचालनों को प्रोत्साहन देता है। अतः एडीसी को समाप्त करना वैध मार्गों से आने वाली सभी कॉलों के लिए मार्ग प्रशस्त करेगा और सेवा प्रदाता के राजस्व में वृद्धि करेगा। प्राधिकरण के पास उपलब्ध साक्ष्य यह दर्शाते हैं कि आईपी की तुलना में वॉयस के माध्यम से अंतरराष्ट्रीय मिनटों की संख्या में बहुत तेजी से वृद्धि हो रही है। अतः यह बहुत ही महत्वपूर्ण बन जाता है कि अंतरराष्ट्रीय आवक कॉलों में उपलब्ध लचीलेपन का लाभ प्राप्त करने के लिए स्विचड टेलीफोनी हेतु उपलब्ध विवाचन को कम किया जाए।
23. यह एक तथ्य है कि समय-समय पर अंतरराष्ट्रीय आवक कॉलों पर एडीसी की कटौती ने अंतरराष्ट्रीय मिनटों में उपलब्ध लचीलेपन का दोहन किया है तथा वैध मार्गों के माध्यम से अंतरराष्ट्रीय आवक मिनटों में बड़े पैमाने पर वृद्धि की है। तथापि, इस अवस्था पर प्राधिकरण को दो प्रमुख उद्देश्यों में संतुलन स्थापित करना होगा अर्थात् बीएसएनएल द्वारा उपलब्ध कराई जा रही ग्रामीण फिक्सड लाइनों के लिए सहायता प्रदान करना और अंतरराष्ट्रीय आवक कॉलों में उपलब्ध विवाचन में कमी करना। यह स्वीकार किया जाता है कि आवक अंतरराष्ट्रीय मिनटों के लिए एडीसी दर में कटौती ग्रे-मार्केट को और निराश करेगी तथा वैध मार्ग के माध्यम से अंतरराष्ट्रीय मिनटों को प्रोत्साहित करेगी। जैसाकि पहले कहा गया है, प्राधिकरण एडीसी को समाप्त करने के बाद ग्रामीण वायरलाइन प्रचालनों के लिए बीएसएनएल को सहायता उपलब्ध कराने के लिए मामले को निरंतर दूरसंचार विभाग के साथ उठा रहा है। अतः यह माना गया है कि सरकार की ओर से कुछ तैयारी पहले ही कर ली गई होगी। तथापि, प्राधिकरण इस बात से आश्वस्त है कि योजना, लेखांकन, बजटीय प्रस्ताव, संसदीय अनुमोदन आदि में कुछ समय लगेगा तथा, इसी लिए इसकी राय है कि



इस संक्रमण अवधि के लिए आवक आईएलडी कॉलों पर एडीसी के माध्यम से बीएसएनएल को आंशिक सहायता जारी रहनी चाहिए। प्राधिकरण ने 8 माह की और अवधि अर्थात् 1 अप्रैल 2008 से 30 सितम्बर, 2008 तक प्रति मिनट 0.50 रु0 (पचास पैसे केवल) की दर से आवक अंतरराष्ट्रीय कॉलों पर एडीसी जारी रखने का निर्णय लिया है। यह राशि वर्ष 2008-09 के लिए यूएसओएफ से दी गई आर्थिक सहायता से समायोजित नहीं की जाएगी। यह बीएसएनएल के लिए अतिरिक्त सहायता होगी।

#### अपेक्षित आर्थिक सहायता का आकलन

24. पूर्व के संशोधनों में, प्राधिकरण ने यह राय व्यक्त की थी कि एडीसी का विस्तृत आकलन 2003 में किया गया था तथा बाद के वर्षों में यह ह्रास के स्थापित सिद्धांत के अनुसार नीचे आ जाएगा और इसे समाप्त कर दिया जाएगा तथा इसे 2008-09 तक यूएसओ निधि द्वारा यह जिम्मेदारी ग्रहण कर ली जाएगी। प्राधिकरण दोनों ही बातों से संतुष्ट है कि एडीसी को समाप्त किए जाने की आवश्यकता है तथा साथ ही फिक्सड ग्रामीण नेटवर्क प्रचालनों को यूएसओ निधि के माध्यम से सहायता प्रदान किए जाने की आवश्यकता है। ट्राई ने प्रचालन लागत और राजस्व प्रोद्भूतों का तथा इसके परिणामस्वरूप बीएसएनएल द्वारा उन्हें उपलब्ध कराए गए आंकड़े से ग्रामीण क्षेत्र में उनके वायरलाइन प्रचालनों के लिए इंकम्बेंट द्वारा उपगत घाटों का मूल्यांकन किया है। इन सभी मूल्यांकनों का ब्यौरा सरकार को की गई सिफारिशों में दिया गया है जिन्हें इन विनियमों के जारी किए जाने के साथ ही भेजा जा रहा है।

#### प्राधिकरण का निर्णय

25. प्राधिकरण दृढ़ मत है कि एडीसी एक ऐसा उपकरण है जिसका किसी इंकम्बेंट को एकाधिकारप्राप्त व्यवस्था से प्रतिस्पर्धात्मक व्यवस्था में अपने फिक्सड लाइन प्रचालनों को बनाए रखते हुए आसानी से अंतरित करने की अनुमति प्रदान करने में सकारात्मक प्रभाव होता है। यह भी विदित है कि दीर्घकालिक एडीसी ग्राहकों पर परिहार्य बोझ अत्यंत है, बाजार में विकृति पैदा करता है, अंतरराष्ट्रीय कॉलों के लिए ग्रे-मार्केट को उत्पन्न करता है तथा यदि इसे एक लंबे समय तक जारी रखा जाता है, तो यह सेवाओं के अभिनवीकरण के लिए एक रुकावट है। इस प्रकार एडीसी एक दोघारी तलवार है जिसका प्रयोग अत्यंत विवेक के साथ और एक उपयुक्त अवधि तक ही किया जाना चाहिए। अतः इसे एक ह्रासमान व्यवस्था के रूप में परिकल्पित किया गया है जिसे अंततः समाप्त कर दिया जाएगा तथा वर्ष 2008-09 तक इसे यूएसओ द्वारा ग्रहण कर लिया जाएगा। प्राधिकरण ने अब नीचे किए गए वर्णन के अनुसार एडीसी का उन्मूलन करने का निर्णय किया है तथा ग्रामीण वायरलाइन प्रचालनों के लिए आर्थिक सहायता यूएसओएफ से जारी रखने की सिफारिश की है।
26. एडीसी को समाप्त करने पर ऊपर चर्चा की गई है। एजीआर के प्रतिस्पर्धा के रूप में एडीसी को 1.4.2008 को समाप्त कर दिया जाएगा।

27. निरंतरता सुनिश्चित करने के लिए तथा एडीसी से यूएसओ को आर्थिक सहायता के परिवर्तन की इस अवधि के दौरान कुछ निश्चित समर्थन को आकलित करने हेतु दूरसंचार विभाग को समय प्रदान करने में लिए प्रति मिनट 0.50 रु0 (पचास पैसे केवल) की दर से 6 माह अर्थात् 1 अप्रैल, 2008 से 30 सितम्बर, 2008 तक की और अवधि के लिए आवक आईएलडी कॉलों पर एडीसी के माध्यम से बीएसएनएल को सहायता।

#### IV. परामर्श-पत्र में अन्य मुद्दे

मुद्दा 2: बीएसएनएल वायरलाइन ग्रामीण नेटवर्क के लिए यूएसओएफ से सहायता प्रदान करना

28. यह मुद्दा ग्रामीण क्षेत्रों में बीएसएनएल के वायरलाइन प्रचालनों के लिए उसे यूएसओएफ से सहायता उपलब्ध कराने तथा आर्थिक सहायता की राशि का निर्णय करने से संबंधित है। पणधारकों की टिप्पणियों से यह स्पष्ट था कि बीएसएनएल को यूएसओ निधि से आर्थिक सहायता उपलब्ध कराने के विचार पर आम सहमति बनी हुई थी। तथापि, बीएसएनएल ने यह राय व्यक्त की थी कि एडीसी को यूएसओ के साथ नहीं मिलाया जाना चाहिए तथा दोनों ही उपलब्ध रहने चाहिए। तथापि, उन्होंने कहा कि यदि ग्रामीण वायरलाइन सेवाओं के लिए सहायता यूएसओएफ से प्रदान की जाती है, तो सरकार द्वारा यूएसओ की नीति में संशोधन किए जाने अपेक्षित होंगे तथा यह सुनिश्चित किया जाना होगा कि एडीसी को समाप्त किए जाने से पूर्व वास्तविक लागत आधार पर अपेक्षित राशि के भुगतान यूएसओ निधि से प्राप्त होने प्रारंभ हो जाएं।
29. प्राधिकरण ने इस मामले पर व्यापक रूप से विचार-विमर्श किया है। उपयुक्त आकलन किए गए हैं तथा यूएसओ के नियमों की जांच की गई है। प्राधिकरण ने यह दृष्टिकोण अपनाया है कि बीएसएनएल को फिक्सड ग्रामीण लाइनों के लिए यूएसओएफ से सहायता प्रदान की जानी चाहिए जोकि एडीसी को वापस लेने के पश्चात गैर-समर्थित रह जाएंगी। इसके लिए ढांचे को सरकार को भेजी जा रही सिफारिशों में विस्तार से दर्शाया गया है। प्राधिकरण ने इस बात को भी ध्यान में रखा है कि सरकार योजना, बजट प्रस्ताव तैयार करने, बजटीय आबंटन प्राप्त करने तथा यूएसओएफ से आर्थिक सहायता का प्रचालन करने के लिए कुछ समय ले सकती है, अतः उसने ऊपर दिया गया निर्णय लिया है, ताकि निधि के प्रवाह में निरंतरता को बनाए रखा जा सके। 01 अप्रैल, 2008 से 30 सितम्बर, 2008 की अवधि के दौरान आवक अंतरराष्ट्रीय कॉलों पर एडीसी के माध्यम से संदत्त राशि यूएसओएफ से संदेय राशि से समायोजित नहीं की जाएगी।
30. दूरसंचार विभाग को इस संबंध में भेजी गई सिफारिशें अनुबंध I पर हैं।

मुद्दा 3: एडीसी को समाप्त करने के मददेनजर नए सब्सक्राइबर्स के लिए वित्तीय प्रोत्साहन

31. प्राधिकरण ने ग्रामीण क्षेत्रों में मोबाइल सब्सक्राइबर्स के लिए वित्तीय प्रोत्साहन के प्रावधान का अधिदेश करने के मुद्दे की भी जांच की है। यहां मत में विभाजन हो गया क्योंकि व्यापार संघ और सेवा प्रदाता प्रभारों की इस कटौती के पक्ष में नहीं थे, जिसका कारण यह था कि

ग्रामीण क्षेत्र में वितरण की लागत अधिक है, अतः इसके दुरुपयोग की संभावना रहेगा तथा मोबाइल टैरिफ में स्थगन नीति जारी रहनी चाहिए। उपभोक्ता संघ ऐसी कटौती का अधिदेश जारी करने के पक्ष में थे ताकि ग्रामीण क्षेत्रों में सेवाओं को अधिक वहनीय बनाया जा सके।

32. विश्लेषण दर्शाता है कि पूर्व के वर्षों में एडीसी की कटौती ने सेवा प्रदाताओं को अतिरिक्त निधि उपलब्ध कराई है परंतु इस कटौती तथा कम टैरिफों द्वारा उपभोक्ताओं को लाभ प्रदान करने के बीच एक प्रत्यक्ष संबंध स्थापित करना संभव नहीं हो सका है। एजीआर के प्रतिशत के रूप में एडीसी को समाप्त करने के वर्तमान निर्णय के कारण सेवा प्रदाता वर्ष 2008-09 के लिए लगभग 750 करोड़ रुपये की धनराशि अपने पास रखेंगे। प्राधिकरण ने नोट किया है कि यदि यह राशि सभी मोबाइल सब्सक्राइबर्स को पूरी तरह अंतरित भी कर दी जाती है, तो लाभ का विस्तार बहुत ही कम होगा तथा यह व्यवहार्य विकल्प भी नहीं होगा। अतः प्राधिकरण ने सेवा प्रदाताओं से अपील की है कि वे ग्रामीण टेली-घनत्व को बढ़ाने और ग्रामीण-शहर अंतर को कम करने के लिए ग्रामीण सब्सक्राइबर्स को वित्तीय प्रोत्साहन देने हेतु अभिनव एवं आकर्षक योजनाएं प्रारंभ करें। प्राधिकरण अपेक्षा करता है कि सेवा प्रदाता वर्ष 2008-09 को ग्रामीण क्षेत्रों में पैठ में वृद्धि के वर्ष के रूप में घोषित करें।
33. प्राधिकरण ने 01.04.2008 से दूरसंचार सेवा प्रदाताओं के समायोजित सकल राजस्व पर एडीसी को समाप्त करने का निर्णय लिया है। इस प्रकार, एडीसी अब से घरेलू क्षेत्रों में लागू नहीं रहेगी तथा सभी घरेलू कॉलें एडीसी के तत्व से मुक्त होंगी। प्राधिकरण का यह प्रयास रहा है कि वह ऐसा ढांचा विकसित करे जो उपभोक्ताओं को उस समय सम्मत् लाभ सुनिश्चित कराए जब घरेलू क्षेत्र से एडीसी को समाप्त कर दिया गया है। परामर्श के दौरान, टिप्पणियों के लिए रखा गया तीसरा मुद्दा ग्रामीण मोबाइल सब्सक्राइबर्स के लिए प्रवेश प्रभारों में संभावित कटौती सहित सकारात्मक विशेषताएं शामिल करने से संबंधित था। प्राधिकरण ने इस बारे में दूरसंचार संघों अर्थात् एयूएसपीआई, सीओएआई तथा साथ ही सेवा प्रदाताओं के साथ अनेक बार परामर्श किया। इस संबंध में तथा ग्रामीण क्षेत्रों में दूरसंचार की कम पैठ के बारे में प्राधिकरण की चिंता को प्रभावशाली ढंग से दर्शाया गया था। प्राधिकरण द्वारा एक अन्य विकल्प पर भी सक्रिय रूप से विचार किया गया, जो नए ग्रामीण सब्सक्राइबर्स के प्रारंभिक व्ययों को कम करने से संबंधित था। दो दूरसंचार संघों ने आश्वासन दिया है कि वे अपने सदस्यों के साथ सक्रिय परामर्श कर रहे हैं तथा वे एक सप्ताह के भीतर उपभोक्ताओं के लिए किसी रचनात्मक प्रस्ताव के साथ उपस्थित होंगे। वे विशेष रूप से ग्रामीण दूरसंचार सब्सक्राइबर्स पर ध्यान केन्द्रित करेंगे। अतः प्राधिकरण ने निर्णय लिया है कि प्राधिकरण द्वारा लिए जाने वाले किसी भी प्रति-सक्रिय उपाय को आस्थगित किया जाना चाहिए तथा प्राधिकरण पहले दूरसंचार कंपनियों के प्रस्तावों का मूल्यांकन करेगा। तथापि, प्राधिकरण सेवा प्रदाताओं से आग्रह करता है कि ग्रामीण उपभोक्ताओं के लिए किसी भी दशा में उपयुक्त उपाय प्रारंभ किए जाएं ताकि वर्ष 2008-09 को "ग्रामीण टेलीफोनी का वर्ष" बनाया जा सके। इसलिए, प्राधिकरण ने सेवा प्रदाताओं से अपील की है कि वे ग्रामीण सब्सक्राइबर्स को वित्तीय प्रोत्साहन देने के लिए अभिनव और आकर्षक योजनाएं प्रारंभ करें ताकि यह स्पष्ट रूप से यह संदेश प्रसारित करे कि वर्ष 2008-09 ग्रामीण पैठ में पर्याप्त वृद्धि करने और डिजिटल अंतर कम करने का वर्ष है। वर्ष 2008-09 अपेक्षा करता है कि किसी भी दशा में ग्रामीण उपभोक्ता के लिए उपयुक्त उपाय प्रारंभ किए जाएं ताकि वर्ष 2008-09 अपेक्षा करता है कि किसी भी दशा में ग्रामीण

उपभोक्ता के लिए उपयुक्त उपाय प्रारंभ किए जाएं ताकि वर्ष 2008-09 को "ग्रामीण टेलीघनत्व में निरंतर वृद्धि का वर्ष" बनाया जा सके। प्राधिकरण ने सेवा प्रदाताओं से सहयोग की अपेक्षा की है ताकि "आओ ग्रामीण टेलीफोनी को और आगे बढ़ाएं" के नारे को मूर्त रूप प्रदान किया जा सके।

### मुख्य निर्णयों का सार

1. एजीआर के प्रतिशत के रूप में एडीसी को 1.4.2008 को समाप्त किया जाएगा।
2. अंतरराष्ट्रीय आवक मिनटों पर एडीसी 1 अप्रैल, 2008 से 30 सितम्बर, 2008 की अवधि के लिए 0.50 रु0 (पचास पैसे केवल) की दर से जारी रहेगी।
3. बीएसएनएल के ग्रामीण वायरलाइन प्रचालनों के लिए यूएसओएफ से आर्थिक सहायता प्रदान करने के लिए सरकार को सिफारिशें भेजी जा रही हैं। 3 वर्ष की अवधि के लिए वार्षिक आर्थिक सहायता की राशि का अनुमान 2000 करोड़ रुपये लगाया गया है।
4. प्राधिकरण ग्रामीण मोबाइल सब्सक्राइबर्स के लिए प्रवेश प्रभारों में संभावित कटौती सहित सकारात्मक विशेषताओं के अधिष्ठापन से संबंधित दूरसंचार कंपनियों के प्रस्तावों का मूल्यांकन करने के पश्चात कोई प्रति-सक्रिय उपाय करने पर निर्णय लेगा।

अनुबंध-1

एडीसी को चरणबद्ध तरीके से समाप्त करने पर 01.04.2002 से पूर्व स्थापित ग्रामीण वायरलाइन कनेक्शनों को यूएसओएफ से सहायता के लिए सिफारिश।

एडीसी को चरणबद्ध तरीके से समाप्त करने पर 01.04.2002 से पूर्व स्थापित ग्रामीण वायरलाइन कनेक्शनों के लिए यूएसओएफ से सहायता पर सिफारिश

### प्रस्तावना

1. दूरसंचार सेवाओं तक पहुंच विकास और वृद्धि की कुंजी है। राष्ट्रीय दूरसंचार नीति 1999 (एनटीपी 1999) में वर्णित है कि: "दूरसंचार की सुलभ पहुंच देश के सामाजिक और आर्थिक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए अत्यंत महत्वपूर्ण है। नागरिकों के लिए वहनीय और प्रभावी संचार व्यवस्था की उपलब्धता दूरसंचार नीति का केन्द्रीय दृष्टिकोण है।" सूचना और संचार प्रौद्योगिकियां (आईसीटी) उन लोगों को नए एवं रोमांचक अवसर प्रदान करती हैं, जिनकी उन तक पहुंच है। तथापि, यदि एक्सेस का वितरण असमान रूप से किया जाएगा तो मौजूदा असंतुलन और सामाजिक असमानताएं गहरी जाएंगी। अतः ग्रामीण तथा शहरी डिजिटल अंतर को बढ़ने से रोकने के लिए समान अवसर प्रदान किए जाने आवश्यक हैं।
2. वर्तमान में, सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यूएसओएफ) सार्वजनिक और सामुदायिक टेलीफोनों के माध्यम से जनता की एक्सेस तथा चिह्नित निवल उच्च लागत ग्रामीण/दूरवर्ती क्षेत्रों में वैयक्तिक कुटुम्ब टेलीफोनों के प्रावधान, दोनों ही को कवर करती है। यूएसओएफ की ग्रामीण सीधी एक्सेस लाइन (आर-डीईएल) स्कीम मार्च, 2008 को समाप्त हो रही है, क्योंकि अत्यंत कम दर पर इस स्कीम के सेवा प्रदाताओं के लिए बढ़ाई गई समय की वर्तमान अवधि समाप्त हो रही है। 01.04.2002 में इसे प्रारंभ किए जाने के बाद से ही यूएसओएफ नई ग्रामीण लाइनों के लिए सहायता प्रदान कर रहा है। यह नोट किया गया है कि बीएसएनएल द्वारा 01.04.2002 से पूर्व स्थापित की गई लाइनों (इस तारीख से पूर्व किसी भी सेवा प्रदाता ने आर-डीईएल स्थापित नहीं की थी) को विनियमित किराए और वास्तविक किराए के बीच अंतर के आधार पर 01.04.2002 से 01.02.2004 की अवधि के लिए यूएसओएफ द्वारा सहायता प्रदान की गई थी। इन आर-डीईएल के लिए यूएसओ सहायता 01.02.2004 से वापस ले ली गई क्योंकि एक्सेस डेफिसिट प्रभार (एडीसी) की व्याप्ति को बढ़ाया गया जिसमें ग्रामीण क्षेत्रों में लागत आधारित किराए और विद्यमान किराए के कारण व्युत्पन्न होने वाले डेफिसिट की पूर्ति को शामिल किया गया था।
3. ट्राई के पास उपलब्ध आंकड़ों के अनुसार, बीएसएनएल के पास ग्रामीण क्षेत्रों में लगभग 99.87 प्रतिशत वायरलाइनें हैं। अनेक क्षेत्रों में यह संचार का एकमात्र साधन है। किसी भी समर्थन के अभाव में, ग्रामीण क्षेत्रों में इंकम्बेंट के विद्यमान वायरलाइन प्रचालनों के अनुरक्षण में बाधा आ सकती है। बाजार में घोर प्रतिस्पर्धा के कारण एक वाणिज्यिक संस्था के रूप में बीएसएनएल बिना किसी प्रतिपूरक वित्तीय सहायता के अभाव में इन उच्च लागतों और निवल हानि को बनाए रखना पसंद नहीं करेगा। यदि कोई वित्तीय सहायता उपलब्ध नहीं होगी, तो कमी की पूर्ति टैरिफों में वृद्धि करके की जाएगी अथवा सेवा प्रदाता अपने व्यवसाय को ही समाप्त कर देगा। दोनों ही परिस्थितियों में, ग्रामीण-शहरी अंतर और भी बढ़ेगा जिसके परिणामस्वरूप एनटीपी 1999 तथा यूएसओ नीति में उद्घोषित सार्वभौमिक एक्सेस के सिद्धांत निष्फल हो जाएंगे। एक अन्य दृष्टिकोण से इन लाइनों की उत्तरजीविता भी अत्यंत महत्वपूर्ण है। फिक्सड वायरलाइन नेटवर्क की यह बपौती एक महत्वपूर्ण राष्ट्रीय परिसंपत्ति है जो अनेक लाभ प्रदान करती है। वर्तमान प्रधान-ब्रॉडबैंड प्रौद्योगिकी डिजिटल सब्सक्राइबर

लाइन (डीएसएल) कॉपर पर कार्य करती है तथा यह अंततः ब्रॉडबैंड पैठ को आगे बढ़ाने के लिए अत्यंत महत्वपूर्ण साबित होती है। हालांकि ग्रामीण क्षेत्रों में ब्रॉडबैंड की व्यापक स्थापना के निर्माण में अभी कुछ समय लगेगा परंतु जब यह स्थापित हो जाएगी, बीएसएनएल, आईपीटीवी, टेली-मेडीसन, ई-लर्निंग आदि जैसी सेवाएं प्रदान करके एआरपीयू में वृद्धि करने में समर्थ होगा तथा इन लाइनों को आत्म-निर्भर बना सकेगा। ऐसा करने के लिए यह सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है कि वायरलाइन कनेक्शनों को समर्थन दिया जा रहा है तथा उपयुक्त आर्थिक-सहायता के माध्यम से उनके अनुरक्षण का ध्यान रखा जा रहा है।

4. पूर्व की अधिसूचनाओं के माध्यम से स्थापित ढांचे के भीतर, प्राधिकरण ने एडीसी को समाप्त करने, यूएसओएफ से ग्रामीण वायरलाइन को सहायता प्रदान करने तथा ग्रामीण नेटवर्क का विकास करने और मोबाइल सेवाओं के लिए सब्सक्रिप्शन को प्रोत्साहित करने के लिए परिणामी बचतों का प्रयोग करने की प्रचालकों से अपेक्षा करते हुए ग्रामीण मोबाइल टेलीफोनों की वृद्धि के मुद्दों पर परामर्श के लिए पणधारकों को आमंत्रित किया। यह आशा की जाती है कि आगामी तीन वर्षों में वृद्धि का एक बड़ा भाग ग्रामीण क्षेत्रों से प्राप्त होगा। एडीसी को समाप्त किए जाने तथा ग्रामीण वायरलाइनों के लिए सहायता को यूएसओएफ से प्रदान किए जाने के बारे में अत्यधिक समर्थन दर्शाया गया था। ऐसा करने से एडीसी के रूप में आर्थिक सहायता के नकारात्मक प्रभावों को दूर करने में तथा साथ ही ग्रामीण टेलीफोनी के लिए वैध एवं अत्यावश्यक सहायता को जारी रखने में मदद मिलेगी। ग्रामीण वायरलाइन नेटवर्क के अनुरक्षण के लिए आर्थिक सहायता ऐसे अन्य सेवा प्रदाताओं के लिए समान अवसर भी सुनिश्चित करेगी जिनके पास बीएसएनएल की भांति ग्रामीण क्षेत्रों में उच्च अनुरक्षण नेटवर्क नहीं हैं तथा जिन पर उन सामाजिक दायित्वों की पूर्ति करने की बाध्यता भी नहीं है, जो ठोस व्यापारिक मामलों के आधार पर उन्हें निवेश करने की अनुमति प्रदान करते हैं। निम्न खंडों में अंतर्विष्ट सिफारिशों को तैयार करने में, प्राधिकरण ने सार्वजनिक परामर्शों के दौरान उपलब्ध कराए गए सुझावों पर भी पर्याप्त विचार किया है।
5. यह आशा की जाती है कि ये सिफारिशें सार्वभौमिक सेवा दायित्व को पूरा करके समाप्त न होने वाली सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि के उपयोग के माध्यम से एडीसी के उन्मूलन के पश्चात् देश में ग्रामीण वायरलाइन प्रचालनों के अनुरक्षण में मदद करेंगी।

#### आईयूसी/एडीसी विनियमों का ढांचा

6. अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार (आईयूसी) तथा एक्सेस डेफिसिट प्रभार (एडीसी) प्रणालियां ट्राई द्वारा दूरसंचार अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार विनियम, 2003 (2003 का 1) दिनांक 24 जनवरी, 2003 के माध्यम से स्थापित की गई थीं। यह प्रणाली 01.05.2003 से प्रभावी हुई। प्राधिकरण ने उक्त प्रणाली की समीक्षा की तथा संशोधित आईयूसी और एडीसी प्रणालियां "दूरसंचार अंतरसंयोजन उपयोग प्रभार विनियम, 2003 (2003 का 4) दिनांक 29.10.2003 द्वारा अधिसूचित की गई, जिसने उक्त संदर्भित पूर्व विनियमों का अधिक्रमण किया तथा ये 01.02.2004 से प्रभावी बनीं। तब यह प्रधान विनियम बन गया जिसमें स्थापित ढांचे के भीतर समय-समय पर संशोधन किया गया और इसमें उद्योग की समकालीन स्थिति प्रतिबिंबित हुई।

7. प्राधिकरण ने दिनांक 06.01.2005 के "दूरसंचार उपयोग प्रभार विनियम" द्वारा उक्त विनियम में संशोधन किया जो 01.02.2005 से प्रभावी हुए। प्राधिकरण ने दिनांक 23.02.2006 के "दूरसंचार अंतरसंयोजन उपयोग विनियम" द्वारा इस विनियम को आगे संशोधित किया जो 01.03.2006 से लागू हुए। उक्त विनियम के व्याख्यात्मक ज्ञापन में प्राधिकरण ने पहले ही यह दर्शाया है कि वह इस मुद्दे पर सरकार को उपयुक्त सिफारिशें प्रस्तुत करेगा ताकि अंततः एडीसी को समाप्त करने पर यूएसओ प्रणाली सहायता का भी ध्यान रख सके।
8. प्राधिकरण ने अपनी वार्षिक समीक्षा के भाग के रूप में 21.03.2007 को आईयूसी विनियम को आगे और संशोधित किया तथा एडीसी के रूप में बीएसएनएल को सहायता उपलब्ध कराई। इस संशोधन के साथ, भारतीय उपभोक्ताओं द्वारा प्रारंभ की गई सभी कॉलों पर प्रति मिनट एडीसी अवयव को प्रति मिनट एडीसी के कुप्रभावों को न्यूनतम करने तथा निम्न कॉल प्रभारों के लिए मार्ग प्रशस्त करने के लिए समाप्त कर दिया गया।
9. प्रस्तुत परामर्श-पत्र पूर्व-संशोधनों में उल्लेखित ट्राई के दृष्टिकोण को दोहराता है। यह प्रस्ताव किया गया कि एडीसी को समाप्त किया जाएगा और ग्रामीण वायरलाइन को सहायता प्रदान करने की जिम्मेदारी यूएसओएफ ग्रहण कर लेगा। यह एडीसी प्रणाली को जारी रखने की गैर-वांछनीयता के अनुरूप नहीं होगा तथा यह भी सुनिश्चित करेगा कि यूएसओएफ से सहायता सामान्यतया शहरी-ग्रामीण अंतर की चिंता का समाधान करने के लिए तथा विशेष रूप से इंकम्बेंट के ग्रामीण प्रचालनों के अनुस्क्षण के लिए जारी रहे।

एडीसी को समाप्त करना तथा यूएसओएफ के माध्यम से सहायता प्रदान करना

10. परामर्श-पत्र में कहा गया है कि उदारीकरण और प्रतिस्पर्धा के परिणामस्वरूप राष्ट्रीय एवं अंतरराष्ट्रीय लंबी दूरी की कॉलों में उपलब्ध अधिशेष गुंजाइश से बुनियादी सेवाओं के लिए स्थानीय कॉल प्रभारों को उपलब्ध प्रति-सहायता को प्रभावी ढंग से समाप्त कर दिया गया है। यह स्थिति फिक्सड लाइन प्रचालनों के स्थायित्व को प्रबंधित करने तथा इंकम्बेंट को एकाधिकार से प्रतिस्पर्धात्मक व्यवस्था में आसानी से अंतरित होने में सहायता प्रदान करने के लिए एक प्रणाली की मांग करती है। इस अंतरण को सुकर बनाने के लिए भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण (ट्राई) ने एक्सेस डेफिसिट प्रभार (एडीसी) प्रणाली स्थापित की। अंतरण के दौरान यह एडीसी सहायता ग्रामीण क्षेत्रों में नेटवर्क के लिए आवश्यक थी तथा ऐसे नेटवर्क के लिए तो यह अत्यंत महत्व की थी, जिसका ध्यान दूरसंचार क्षेत्र में महत्वपूर्ण सामाजिक दायित्वों पर केन्द्रित है।
11. इस बात में भी कोई विवाद नहीं है कि दीर्घकालिक एडीसी उपभोक्ताओं पर परिहार्य बोझ डालती है, बाजार में विकृति पैदा करती है, अंतरराष्ट्रीय कॉलों के लिए ग्रे-मार्केट को बढ़ावा देती है तथा सेवाओं की अभिनवता के लिए एक बाधा है। अतः एडीसी एक दोधारी तलवार है जिसका प्रयोग विवेकपूर्ण ढंग से तथा एक उपयुक्त अवधि के लिए ही किया जाना चाहिए। अतः इसकी परिकल्पना एक ह्रासमान प्रणाली के रूप में की गई है जिसे अंततः समाप्त किया जाएगा तथा वर्ष 2008-09 तक ग्रामीण वायरलाइनों को वित्तीय सहायता देने की जिम्मेदारी यूएसओएफ को अंतरित कर दी जाएगी।



12. उक्त बात को कहते हुए, प्राधिकरण यह महसूस करता है कि ग्रामीण क्षेत्रों में फिक्सड लाइन को सहायता देने का अभी भी मामला बनता है। इसके अलावा, एडीसी के साथ जुड़े अवांछनीय प्रभावों के कारण यूएसओएफ के माध्यम से सहायता प्रस्तावित की गई है।
13. बीएसएनएल एक विशालकाय नेटवर्क का अनुरक्षण कर रहा है तथा दूरवर्ती तथा दूर-दराज के क्षेत्रों में सेवाएं प्रदान कर रहा है। फिक्सड लाइन ग्रामीण नेटवर्क, जो 01.04.2002 से पूर्व विद्यमान था, प्राथमिक रूप से उच्च लागत पर सरकार के वित्त-पोषण के साथ स्थापित किया गया था तथा इन प्रणालियों की स्थापना के साथ ही, सदैव इसका समर्थन यूएसओ अथवा एडीसी प्रणाली द्वारा किया गया था। इन लाइनों का अनुरक्षण महंगा है तथा उनके प्रचालन व्यय सामान्यतया राजस्व से अधिक होते हैं। राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय सेगमेंट में बढ़ती हुई प्रतिस्पर्धा के कारण तथा साथ ही मोबाइल नेटवर्क से इनकी व्यवहार्यता को आगे और चुनौती दी जाती है। अतः प्राधिकरण का मत है कि इंकम्बेंट को उसके गैर-लाभकारी प्रचालन को बनाए रखने में सहायता प्रदान किए जाने की अभी भी आवश्यकता है, तथा यह सहायता बीएसएनएल को यूएसओ निधि द्वारा दी जानी चाहिए।
14. उक्त संदर्भ में, प्राधिकरण दिनांक 23 फरवरी, 2006 के आईयूसी विनियम के पैरा 3 में दर्शाता है कि

*“प्राधिकरण इस मुद्दे पर सरकार को उपयुक्त सिफारिशें प्रस्तुत करेगा ताकि अंततः यूएसओ प्रणाली एडीसी को हटाने के कारण अपेक्षित सहायता का ध्यान भी रखे।”*

उक्त शर्त के अनुसरण में, ट्राई ने अपने दिनांक 20 सितम्बर, 2006 के पत्र तथा दिनांक 22 नवम्बर, 2006 और 27 दिसम्बर, 2007 के अनुस्मारकों (पत्रों की प्रतियां अनुबंध ख में संलग्न हैं) द्वारा पहले ही दूरसंचार विभाग को सूचित कर दिया है कि दूरसंचार विभाग इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए आगामी कार्यवाही पर विचार करे कि एडीसी एक ह्रासमान प्रणाली है तथा इसे वित्तीय वर्ष 2007-08 के अंत तक समाप्त कर दिया जाएगा। वर्तमान परामर्श-पत्र में एडीसी एवं यूएसओ की भूमिका पर विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है। यह उल्लेख किया गया था कि ट्राई एडीसी को समाप्त करने तथा ग्रामीण वायरलाइनों को समर्थन देने की जिम्मेवारी यूएसओएफ द्वारा ग्रहण करने का प्रस्ताव दो कारणों से, प्रथमतः भारतीय दूरसंचार बाजार में तंत्र के घोषित कुप्रभावों द्वारा एडीसी के सकारात्मक फॉलआउट के प्रभावों तथा उपभोक्ताओं पर अकारण बोझ पैदा करने को टालने के लिए कर रहा है। दूसरे, शहरी-ग्रामीण अंतर को कम करने और इंकम्बेंट के ग्रामीण प्रचालनों के अनुरक्षण के लिए चिंता के कारण यूएसओएफ से सहायता जारी रखना वांछनीय है। ग्रामीण प्रचालन को बनाए रखना तथा उन्हें प्रोत्साहित करना न केवल शहरी-ग्रामीण अंतर को कम करने के लिए अपितु ग्रामीण क्षेत्रों में वायरलाइन पर ब्रॉडबैंड सेवाओं की सुचारु शुरुआत और प्रचार-प्रसार के लिए भी महत्वपूर्ण है। अतः प्राधिकरण ने दिनांक 25.1.2008 के पत्र के माध्यम से परामर्श-पत्र की एक प्रति दूरसंचार विभाग को आवश्यक कार्रवाई के लिए अग्रेषित की थी (पत्र की प्रति अनुबंध ग में संलग्न है)।

15. दिनांक 01.04.2008 से एडीसी को समाप्त करने के पक्ष में पणधारकों से अत्यधिक उत्साही राय प्राप्त हुई तथा इसने बीएसएनएल को यूएसओ निधि से सहायता को औचित्यपूर्ण



उहराया है। प्राधिकरण ने टिप्पणियों का विस्तार से विश्लेषण किया है तथा इसकी राय है कि ग्रामीण वायरलाइनों के अनुष्ठाण हेतु बीएसएनएल को सहायता तीन वर्ष के लिए बढ़ाई जानी चाहिए। यह सहायता एक सीमित अवधि के लिए प्रस्तावित की गई है ताकि बीएसएनएल को समय मिल जाए और वह मूल्यवर्धित सेवाएं प्रदान करके और प्रचालनों की लागत में कमी करके राजस्व बढ़ाने के प्रयास कर लें। इस स्कीम में उपगत घाटों के लिए प्रोत्साहन नहीं दिया जाना चाहिए, लेकिन इससे सेवा प्रदाता के कार्य-निष्पादन में सुधार आना चाहिए।

16. जैसा कि ऊपर पहले ही कहा गया है प्राधिकरण एडीसी को समाप्त करने के पश्चात बीएसएनएल के ग्रामीण वायरलाइन प्रचालनों हेतु उसे सहायता प्रदान करने के लिए मामले को दूरसंचार विभाग के साथ निरंतर उठा रहा है। अतः यह माना गया है कि सरकार की ओर से इस दिशा में पहले ही कुछ तैयारी कर ली गई होगी। तथापि, प्राधिकरण इस बात से संतुष्ट है कि योजना बनाने, लेखांकन बजटीय प्रस्ताव तैयार करने, संसदीय अनुमोदन में कुछ और समय लग सकता है, अतः उसकी राय है कि इस संक्रमण अवधि के लिए आवक आईएलडी कॉलों पर एडीसी के माध्यम से बीएसएनएल को सहायता जारी रखी जानी चाहिए। प्राधिकरण ने 01.04.2008 से 30.09.2008 की और अवधि के लिए प्रति मिनट 0.50 रु0 (पचास पैसे केवल) की दर पर आवक अंतरराष्ट्रीय कॉलों पर एडीसी जारी रखने का निर्णय लिया है। इसका क्रियान्वयन आईयूसी/एडीसी विनियमों में उपयुक्त संशोधन करके किया जा रहा है। इस राशि को यूएसओएफ से दी जाने वाली आर्थिक सहायता से समायोजित नहीं किया जाएगा।
17. प्राधिकरण ने अनेक संभावनाओं का विश्लेषण किया है, जैसे ग्रामीण लाइनों को, केवल वायरलाइन को, 01.04.2002 से पूर्व स्थापित हुई लाइन को तथा ऐसी लाइनों को आर्थिक सहायता प्रदान करना जिन्हें यूएसओ की किसी भी योजना में कोई सहायता प्राप्त नहीं हो रही है। इस संदर्भ में, प्राधिकरण ने यूएसओ की धारा-II (क) को नोट किया है, जो यूएसओएफ से आईडीईएल को सहायता कवर करती है, जिसे 01.04.2002 से पूर्व स्थापित किया गया था। यूएसओएफ से यह सहायता 22 माह की सीमित अवधि (01.04.2002 से 31.01.2004) के लिए प्रदान की गई थी। यूएसओ स्कीमों की धारा-II (ख) के अंतर्गत, 2647 एसडीसीए में से 1685 निवल लागत पॉजिटिव एसडीसीए में 01.04.2002 के बाद प्रदान किए गए ग्रामीण कुटुम्ब आईएल को एक प्रतिस्पर्धात्मक बोली की प्रक्रिया के माध्यम से सफल बोलीदाता को सहायता दी गई है। इन 1685 एसडीसीए में सहायता में निवल लागत का अवधारण करने के लिए कुलगत वसूली, प्रचालनात्मक व्ययों और राजस्व को हिसाब में लिया गया है। चूंकि सार्वभौमिक सेवा प्रदाता का चुनाव तथा वह दर, जिस पर यूएसओएफ से प्रतिपूर्ति की जानी थी, का अवधारण एक बहु-चरणीय, सूचित बोली की प्रक्रिया द्वारा किया गया है, इन एसडीसीए में ग्रामीण फिक्स्ड लाइनों को किसी भी समर्थन के फलस्वरूप बोली की प्रक्रिया खराब होने की संभावना थी। समान अवधि में दो विभिन्न स्कीमों के अंतर्गत प्रामाणिकता का मुद्दा भी पैदा हो सकता था। शेष 962 एसडीसीए में 01.04.2002 के पश्चात् स्थापित आईडीईएल को कोई भी सहायता नहीं दी जा रही है क्योंकि ये एसडीसीए निवल लागत नेगेटिव हैं। अतः यह महसूस किया गया कि 01.04.2002 के पूर्व स्थापित की गई वायरलाइनों को एडीसी के उन्मूलन के पश्चात बिना किसी सहायता के छोड़ दिया जाएगा।

01.04.2002 से पूर्व स्थापित बीएसएनएल फिक्स वायरलाइनों के अनुरक्षण के लिए यूएसओएफ से सहायता की राशि

18. बीएसएनएल ने प्राधिकरण के सम्मुख निवेदन किया है कि ग्रामीण क्षेत्रों में इसकी बुनियादी सेवाओं के प्रचालनों के अनुरक्षण के लिए इसे प्रतिवर्ष 8774 करोड़ रु० की आवश्यकता है। यह भी देखा गया है कि बीएसएनएल ने इस आंकड़े का आकलन उस डाटा का अनुमान लगाने के पश्चात किया है, जो उनकी लेखा-बहियों में अलग से तत्काल उपलब्ध नहीं है। वस्तुतः यह डाटा प्रस्तुत की गई लेखांकन पृथक्कीकरण रिपोर्टों में भी ट्राई को प्रस्तुत नहीं किया गया है। अतः काफी हद तक इसे ऐसे समझा जा सकता है कि बीएसएनएल के पास एक विस्तृत अखिल-भारतीय नेटवर्क है जिसे उस अवधि के बाद से एक लंबे समय में विकसित और तैनात किया गया है, जब यह डीओटी के पास था और फिर डीएसटी के पास था तथा अंततः जब ये प्रचालन बीएसएनएल को अंतरित कर दिए गए। ट्राई को भेजे गए एक अलग पत्र में बीएसएनएल द्वारा यह भी सूचित किया गया है कि इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि उनकी एक विरासत की प्रणाली है, वहां विभिन्न सेवाएं प्रदान करने के लिए समान उपस्कर और समान मानवशक्ति का प्रयोग किया जा रहा है, यह व्यावहारिक रूप से व्यवहार्य नहीं है कि लेखाओं के लिए समर्पित पृथक्कीकरण बहियां तैयार की जाएं।
19. उपरिलिखित स्थिति में कोई सेवा प्रदाता उपलब्ध आंकड़ों का प्रयोग करके अपने मामले के अनुरूप पूर्वानुमान लगा लेगा। तथापि, प्राधिकरण ने एक संतुलित मत से विभिन्न मापदंडों संबंधी बीएसएनएल के आंकड़ों और परिकलन की जांच की और यह पाया कि अब प्रस्तुत किए गए आंकड़ों में काफी अंतर है जब इसकी तुलना लेखांकन पृथक्कीकरण विनियम, 2004 के तहत वित्त वर्ष 2006-07 में दाखिल की गई जानकारी तथा बीएसएनएल द्वारा समय-समय पर इस मामले में दाखिल किए गए अन्य आंकड़ों से की गई।
20. बीएसएनएल ने यह बताया कि वित्त वर्ष 2006-07 के दौरान प्रति ग्रामीण सब्सक्राइबर 472 रुपये प्रतिमाह की कमी है। यह कमी प्रचालनात्मक व्यय और ग्रामीण सब्सक्राइबरों से वसूले गए राजस्व के बीच का अंतर है। बीएसएनएल ने यह भी बताया कि ग्रामीण सब्सक्राइबर हेतु प्रति सब्सक्राइबर प्रचालनात्मक व्यय और राजस्व क्रमशः 643 रुपये और 171 रुपये प्रतिमाह है। यह भी नोट किया गया कि ग्रामीण ओपेक्स का आकलन करते हुए उसकी प्रति लाइन औसत ओपेक्स लागत में 50 प्रतिशत की वृद्धि निकाली गई।
21. प्राधिकरण ने बीएसएनएल के वित्त वर्ष 2006-07 हेतु ओपेक्स प्रति लाइन की गणना की जांच की और यह नोट किया कि ग्रामीण सेवाओं के लिए ओपेक्स की गणना में ली गई लागत जानकारी प्राधिकरण को उसी अवधि की लेखांकन पृथक्कीकरण रिपोर्ट में दी गई लागत जानकारी के अनुरूप नहीं है।
22. प्राधिकरण ने बुनियादी सेवाओं हेतु बीएसएनएल के लागत ढांचे का विश्लेषण किया और यह पाया कि अन्य क्षेत्रों की तुलना में ग्रामीण क्षेत्रों में आमतौर पर तीन लागत घटकों अर्थात् बिजली, ईंधन और पावर तथा नेटवर्क प्रचालन लागत अधिक होगी। यह लागत बुनियादी सेवा के कुल ओपेक्स का लगभग 16 प्रतिशत भाग है। अतः बुनियादी सेवाओं के समग्र औसत ओपेक्स पर 1.5 का मार्क-अप कारक लागू नहीं किया जा सकता अपितु इसे इन

तीन लागत घटकों तक ही सीमित रखा जाए। इन युक्तियुक्त पूर्वानुमानों के अनुसार ग्रामीण फिक्सड लाइन हेतु ओपेक्स लागत लगभग 425 रुपये प्रति माह होगी।

23. बीएसएनएल ने ग्रामीण टेलीफोनी से प्राप्त वित्त वर्षवार कुल राजस्व भी पेश किया। बीएसएनएल ने बताया कि वर्ष 2006-07 के दौरान उसकी ग्रामीण फिक्सड लाइनों से प्रति लाइन 171 रुपये प्रति माह का औसत राजस्व प्राप्त हुआ जिसमें 88 रुपये का किराया घटक और 103 रुपये का कॉल प्रभार राजस्व शामिल है। परामर्श प्रक्रिया के दौरान अब बीएसएनएल ने वर्ष 2004-05 हेतु 3202 रुपये के ग्रामीण राजस्व का आंकड़ा दिया है जो पहले दिए गए आंकड़े से मेल नहीं खाता है। परामर्श के दौरान, वित्त वर्ष 2005-06 के लिए दिए गए आंकड़ों में भी इसी प्रकार की विसंगतियां पाई गईं जो लेखांकन पृथक्कीकरण रिपोर्ट में दी गई जानकारी से मेल नहीं खाती हैं। लेखांकन पृथक्कीकरण रिपोर्ट 2005-06 में उपलब्ध आंकड़ों के आधार पर प्राधिकरण ने ग्रामीण वायरलाइन टेलीफोनी के संशोधित एआरपीयू की गणना की, जो प्रति सब्सक्राइबर 307 रुपये प्रति माह आई। वित्त वर्ष 2006-07 के लिए बीएसएनएल ने अपनी लेखांकन पृथक्कीकरण रिपोर्ट में बुनियादी सेवाओं के ग्रामीण वायरलाइन सब्सक्राइबर से प्राप्त राजस्व के आंकड़े उपलब्ध नहीं कराए, इसलिए, प्राधिकरण ने बीएसएनएल द्वारा सूचित रुझानों के आधार पर एआरपीयू के बारे में अनुमान लगाया जो वित्त वर्ष 2006-07 हेतु प्रति सब्सक्राइबर 279 रुपये प्रतिमाह बैठता है।
24. प्राधिकरण ने यह नोट किया कि बीएसएनएल ने ग्रामीण प्रचालनों में अनुमानित हानि का पता लगाने के लिए 31 मार्च, 2007 की स्थिति के अनुसार 1.54 करोड़ ग्रामीण वायरलाइनों (डब्ल्यूएलएल सहित) को हिसाब में लिया। जैसा कि पूर्ववर्ती पैरा में उल्लिखित है, 01.04.2002 के बाद स्थापित आर-डीईएल एक बोली प्रक्रिया के माध्यम से चालू यूएसओ स्कीम के अंतर्गत सहायता प्राप्त कर रहे हैं। अतः अपेक्षित सहायता का परिकलन 01.04.2002 से पूर्व स्थापित आर-डीईएल (अर्थात् 0.90 करोड़ ग्रामीण वायरलाइन) तक ही सीमित है।
25. प्राधिकरण ने यह भी नोट किया बीएसएनएल ने ग्रामीण प्रचालन में कमी का पता लगाने के लिए प्रचालनात्मक व्यय में से कुल राजस्व (किराया + राजस्व) को घटा दिया है। सामान्यतया मान्य प्रक्रिया के अनुसार प्राधिकरण ने सेवा प्रदाताओं की प्रचालनात्मक सततता का आकलन करने के लिए प्रचालनात्मक व्यय के प्रति केवल प्रचालनात्मक राजस्व पर ही विचार किया। इस सिद्धांत के अनुसार, यह अनुमान लगाया जाता है कि अप्रैल, 2002 से पूर्व स्थापित ग्रामीण लाइनों के लिए प्रति ग्रामीण वायरलाइन सब्सक्राइबर 214 रुपये प्रति माह की कमी है और लगभग 2300 करोड़ रुपये की सहायता की आवश्यकता है। पूर्व वर्षों से लाइनों को काटने की समस्या के समाधान हेतु राशि को 3 वर्षों के लिए 2000 करोड़ रुपये प्रतिवर्ष तक सीमित किया जा सकता है।

नियमों में परिवर्धन और सहायता जारी करने हेतु सुझायी गयी पद्धति

26. भारतीय तार अधिनियम, 1885 के अंतर्गत बनाए गए भारतीय तार (संशोधन) नियम, 2004 के अनुसरण में, सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यूएसओएफ) से दो स्कीमों के अंतर्गत ग्रामीण कुंडुम्ब डीईएल हेतु सहायता दी गई है। यूएसओ की धारा-II (क) के अंतर्गत 01.04.2002

से पूर्व स्थापित की गई आर-डीईएल को यूएसओएफ से सहायता प्रदान करना शामिल है। यूएसओएफ से यह सहायता 22 महीनों की सीमित अवधि के लिए दी गई थी (01.04.2002 से 31.01.2004)। नियमों में ऐसे अंतर की गणना हेतु एडीसी को लिए जाने तक ऐसी सहायता देने की आवश्यकता को स्वीकार किया गया है। किराए को छोड़कर ओपेक्स और राजस्व को हिसाब में निवल लागत का निर्धारण करने सहित प्रचालनात्मक सततता के आधार पर प्रतिपूर्ति का ध्यान रखने के लिए 01.04.2002 से पूर्व स्थापित आर-डीईएल को यूएसओएफ से सहायता देने हेतु भारतीय तार नियम में केवल एक परिवर्धन करने की आवश्यकता होगी चूंकि भारतीय तार नियम (आरटीआर) में ट्राई द्वारा विनिर्धारित किराए और ग्रामीण सब्सक्राइबर्स से वास्तव में प्रभारित किराए में अंतर हेतु प्रतिपूर्ति करने का प्रावधान है। भारतीय तार (संशोधन) नियम 2004 के नियम 525 (2) (ii) (क) में शामिल करने हेतु सुझायी गई बातें अनुबन्ध-क पर दी गई हैं।

27. निधि, प्रत्येक तिमाही के शुरू में चार तिमाही किस्तों में जारी की जाए। बीएसएनएल अगली तिमाही में किस्त जारी करने से पहले 01.04.2002 से पूर्व उपलब्ध कराई गई आर-डीईएल के प्रचालन और अनुरक्षण हेतु निधियों का उपयोग करने के बारे में एक प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करे।
28. जहां तक निधियों की उपलब्धता का संबंध है, वित्त वर्ष 2006-07 तक सेवा प्रदाताओं ने यूएसओ में लगभग 15,000 करोड़ रुपये का अंशदान दिया जिसमें से उसी अवधि में 5000 करोड़ रुपये (लगभग) की राशि खर्च की गई। चल रही स्कीमों और यूएसओएफ से वार्षिक अदायगी को हिसाब में लेने पर लगभग 2000 करोड़ रुपये का वार्षिक निधि उपयोग हुआ। अभी तक यूएसओ में एकत्र राशि, वार्षिक संग्रहण और वार्षिक अदायगी को देखते हुए यूएसओ उदग्रहण में वृद्धि के माध्यम से संवर्धन की जरूरत के बिना, 01.04.2002 से पूर्व स्थापित आरडीईएल की सहायता हेतु अतिरिक्त जरूरत को पूरा करने के लिए पर्याप्त निधियां उपलब्ध होंगी।

#### सिफारिशों का सार

1. प्राधिकरण यह सिफारिश करता है कि बीएसएनएल 01.04.2002 से पूर्व स्थापित फिक्सड ग्रामीण वायरलाइनों के सम्पोषण के लिए सहायता प्रदान करे।
2. यह राशि 3 वर्षों की अवधि, जो 01.04.2008 से प्रभावी होगी, के लिए 2000 करोड़ रुपये प्रति वर्ष होगी।
3. राशि चार तिमाही किस्तों में देय होगी और इसका प्रत्येक तिमाही के शुरू में भुगतान किया जाए।
4. बीएसएनएल अगली तिमाही किस्त जारी करने से पहले 01.04.2002 से पूर्व उपलब्ध कराई गई आरडीईएल के प्रचालन और अनुरक्षण हेतु निधियों का उपयोग करने के बारे में एक प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करे।

#### अनुबन्ध-क

“अप्रैल 2002 के प्रथम दिन से पूर्व स्थापित घरेलू सीधी एक्सचेंज लाइनों के लिए वित्त वर्ष 2008-09 से पात्र सेवा प्रदाता को तीन वर्षों की अवधि के लिए प्रतिवर्ष दो हजार करोड़ रुपये (2000 करोड़ रुपये) की प्रतिपूर्ति की जाएगी।

बशर्ते कि केन्द्रीय सरकार, ट्राई से सिफारिशें मांगने और उसकी समीक्षा करने के बाद तीन वर्षों से अधिक की अवधि, जो केन्द्रीय सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित की जाए, के लिए उसी दर या उससे कम दर पर प्रतिपूर्ति करना जारी रखेगी।

स्पष्टीकरण — धारा-II की मंड (क) के प्रयोजनार्थ, "पत्र प्रवाहक" का अर्थ भारत  
संचार निगम लिमिटेड है।

अनुबंध-ख

सं० 409-12/2006-एफएन

दिनांक 20 सितम्बर, 2006

सेवा में,

सचिव,  
दूरसंचार विभाग,  
संचार भवन,  
नई दिल्ली-110001

विषय:—सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यूएसओएफ)—वित्त वर्ष 2008-09 से एक्सेस डेफिसिट चार्ज (एडीसी) का विकल्प।

महोदय,

भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण (प्राधिकरण) ने अक्टूबर, 2003 में अपने अन्तरसंयोजन उपयोग प्रभार (आईयूसी) विनियम के एक भाग के रूप में एक्सेस डेफिसिट चार्ज (एडीसी) प्रणाली की शुरुआत की थी ताकि एक्सेस परिवेश में फिक्सड लाइनों के प्रचालन की निरन्तरता को सुनिश्चित किया जा सके जिसमें सामाजिक आवश्यकता के कारण एक्सेस प्रभार कम लागत का हो। यह सहायता विशेष रूप से व्यापक ग्रामीण कवरेज वाले नेटवर्क के लिए आवश्यक है ताकि ग्रामीण किराए के साथ-साथ स्थानीय कॉल प्रभारों को वहनीय स्तर पर रखा जा सके। तथापि, एडीसी सामान्य रूप से एक समाप्त होती राजसहायता प्रणाली है और मुख्यतः इसे इकम्बेंट को संक्रमण काल के दौरान अपने टैरिफों को पुनःसंतुलित करने हेतु शुरू किया गया था और आने वाले समय में इसे चरणबद्ध तरीके से समाप्त किया जाना था।

2. इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि एडीसी एक प्रकार की राज सहायता है और इसलिए इसे निरन्तर जारी नहीं रखा जा सकता है, ट्राई ने 23 फरवरी, 2006 के अपने अन्तरसंयोजन उपयोग प्रभार में और उससे पहले यह कहा गया था कि वित्त-वर्ष 2008-09 से एडीसी को चरणबद्ध तरीके से समाप्त कर दिया जाएगा। अतः कम लागत वाले ग्रामीण किराए के सामाजिक उद्देश्य को प्राप्त करने तथा स्थानीय कॉल प्रभारों को वहनीय सीमा के भीतर रखने के लिए उपर्युक्त नीतिगत उद्देश्य की प्राप्ति हेतु कुछ अन्य विकल्प तलाश करने की जरूरत है। प्राधिकरण ने 23 फरवरी, 2006 के अपने आईयूसी विनियम में यह भी कहा था कि वह इस मुद्दे पर सरकार को उपयुक्त सिफारिशें प्रस्तुत करेंगी ताकि अंततः एडीसी के स्थान पर यूएसओ प्रणाली को समर्थन दिया जाए (व्यवस्थात्मक जापान का पैरा 3)।

3. प्राधिकरण की यह राय है कि चूंकि भारत में ग्रामीण दूरसंचार सेवा की सहायता के लिए पहले ही एक उपकरण अर्थात् यूएसओ, उपलब्ध है, कम लागत वाले ग्रामीण किराओं और कॉल प्रभारों की सहायता के प्रयोजनार्थ इस निधि का उपयोग किया जाना चाहिए। कई अन्य देशों में वहनीय ग्रामीण टेलीफोनी के लिए भी ऐसे उपकरणों की सहायता ली जाती है।

4. इस संदर्भ में, यह उल्लेख किया जाता है कि दूरसंचार विभाग पहले ही 1685 कम दूरी के प्रभार क्षेत्रों (एसडीसीए) के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में निजी उपभोक्ताओं के लिए ग्रामीण कुटुम्ब सीधी एक्सचेंज लाइनों की स्थापना हेतु यूएसओ सहायता प्रदान कर रहा है, जो देश में कुल 2647

एसडीसाए म स अधिक लागत कम आय (निवल लागत) क्षेत्र हैं। हालांकि, एडीसी और यूएसओ दोनों, अलग-अलग स्कीम हैं, उनके उद्देश्य में कुछ समानताएं हैं और ग्राह्यता के संबंध में उनमें अतिव्याप्ति है।

5. उपर्युक्त के परिप्रेक्ष्य में, प्राधिकरण की यह राय है कि इस बात को माना गया है कि राष्ट्रीय नीति संदर्भ के नजरिए से कम लागत किराए और स्थानीय कॉल प्रभारों के कारण ग्रामीण क्षेत्रों में फिक्सड लाइनों के लिए वर्ष 2007-08 के बाद भी कुछ और सहायता दिए जाने की आवश्यकता है, इसे यूएसओ जैसे वैकल्पिक तंत्र के माध्यम से सहायता देने पर विचार किया जा सकता है। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि एडीसी एक समाप्त होती प्रणाली है और उसे मार्च, 2008 तक चरणबद्ध तरीके से समाप्त कर दिया जाएगा, दूरसंचार विभाग भावी कार्रवाई पर भी विचार करे।

6. इसे प्राधिकरण के अनुमोदन से जारी किया गया है।

भवदीय,

हस्ताक्षर /—  
(राजेन्द्र सिंह)  
सचिव

सं० 409-12/2006-एफएन

दिनांक 22 नवम्बर, 2006

सेवा में,

सचिव,  
दूरसंचार विभाग,  
संचार भवन,  
नई दिल्ली-110001

विषय:—सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यूएसओएफ)—वित्त वर्ष 2008-09 से एक्सेस डेफिसिट चार्ज (एडीसी) का विकल्प।

महोदय,

कृपया उपर्युक्त विषय पर ट्राई के दिनांक 20 सितम्बर, 2006 के समसंख्यक पत्र का अवलोकन करें (प्रति संलग्न)। पत्र के पैरा-5 पर मुख्य बल दिया गया है जिसमें प्राधिकरण ने यह कहा है कि इस मामले में यह माना गया है कि राष्ट्रीय नीति संदर्भ के नजरिए से कम लागत किराए और स्थानीय कॉल प्रभारों के कारण ग्रामीण क्षेत्रों में फिक्सड लाइनों के लिए वर्ष 2007-08 के बाद भी कुछ और सहायता दिए जाने की आवश्यकता है, इसे यूएसओ जैसे वैकल्पिक तंत्र के माध्यम से सहायता देने पर विचार किया जा सकता है। तदनुसार दूरसंचार विभाग से यह अनुरोध किया गया कि वह इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि एडीसी एक समाप्त होती प्रणाली है और इसे मार्च, 2008 तक चरणबद्ध तरीके से समाप्त कर दिया जाएगा, भावी कार्रवाई पर विचार करे।

चूँकि ट्राई वर्ष 2008-09 के लिए आईयूसी/एडीसी प्रणाली की समीक्षा कर रहा है, प्राधिकरण का 31 दिसम्बर, 2006 तक इस विषय पर एक परामर्श-पत्र जारी करने का विचार है। यदि ट्राई को उपरिलिखित दिनांक 20.09.2006 के उसके पत्र पर की गई कार्रवाई की स्थिति से अवगत कराया जाता है तो मैं आपका अत्यन्त आभारी होऊंगा।

भवदीय,

हस्ताक्षर/—  
(राजेन्द्र सिंह)  
सचिव

संलग्नक—यथोपरि

अनुस्मारक

सं० 409-12/2006-एफएन

दिनांक 27 दिसम्बर, 2007

सेवा में,

सचिव,  
दूरसंचार विभाग,  
संचार भवन,  
नई दिल्ली-110001

**विषय:—सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यूएसओएफ)—वित्त वर्ष 2008-09 से एक्सेस डेफिसिट चार्ज (एडीसी) का विकल्प।**

महोदय,

कृपया उपर्युक्त विषय पर ट्राई के दिनांक 20.09.2006 के समसंख्यक पत्र और दिनांक 22.11.2006 के परवर्ती अनुस्मारक का अवलोकन करें (प्रतियां संलग्न)। प्राधिकरण ने इस बात पर बल दिया था कि इस मामले में यह माना गया कि राष्ट्रीय नीति संदर्भ के प्राधिकरण से कम लागत किराए और स्थानीय कॉल प्रभारों के कारण ग्रामीण क्षेत्रों में फिक्सड लाइनों के लिए वर्ष 2007-08 के बाद भी कुछ और सहायता दिए जाने की आवश्यकता है, इसे यूएसओ जैसे वैकल्पिक तंत्र के माध्यम से सहायता देने पर विचार किया जा सकता है।

2. यह अनुरोध है कि ट्राई को उपरिलिखित इसके पत्रों पर की गई कार्रवाई की स्थिति से अवगत कराया जाए।

भवदीय,

हस्ताक्षर/—  
(आर.एन. चौबे)  
प्रभारी सचिव

संलग्नक—यथोपरि



अनुबंध-ग

नृपेन्द्र मिश्र  
अध्यक्ष  
ट्राई

आ0शा0 पत्र सं0-402-4/2005-एफएन (भाग)  
25 जनवरी, 2008

प्रिय श्री बेहुरा,

जैसा कि आपको विदित है कि 29 अक्टूबर, 2003 को दूरसंचार अन्तरसंयोजन उपयोग प्रभार विनियम, 2003 जारी किया गया था। तब से लेकर एडीसी प्रणाली में निर्धारित परिवर्तनों को दर्शाने के लिए 6 जनवरी, 2005, 23 फरवरी, 2006 और 21 मार्च, 2007 को इस प्रणाली की समीक्षा की गई। एक्सेस डेफिसिट चार्ज (एडीसी) पर एक नया परामर्श-पत्र 21 जनवरी, 2008 को जारी किया गया है और प्रेस प्रकाशनी की एक प्रति सहित पत्र की एक प्रति दिनांक 21 जनवरी, 2008 के आ0शा0 पत्र सं0-409-22/2007-एफएन के द्वारा आपको भेजी गई थी। परामर्श-पत्र पर आवश्यक कार्रवाई की जानी है।

सादर,

शुभेच्छु  
ह0/-

(नृपेन्द्र मिश्र)

श्री सिद्धार्थ बेहुरा  
सचिव,  
दूरसंचार विभाग,  
संचार भवन  
नई दिल्ली



## TELECOM REGULATORY AUTHORITY OF INDIA

## NOTIFICATION

New Delhi, the 27th March, 2008

**The Telecommunication Interconnection Usage Charges (Ninth Amendment) Regulations, 2008  
(2 of 2008)**

**F.No. 409-22/2007-FN.**— In exercise of the powers conferred upon it under section 36, read with sub-clauses (ii), (iii) and (iv) of clause (b) of sub-section (1) of section 11 of the Telecom Regulatory Authority of India Act, 1997 (24 of 1997), the Telecom Regulatory Authority of India hereby makes the following regulations to further amend the Telecommunication Interconnection Usage Charges Regulation, 2003 (4 of 2003), namely:-

1. (1) These regulations shall be called the Telecommunication Interconnection Usage Charges (Ninth Amendment) Regulations, 2008.

(2) These regulations shall come into force with effect from the 1<sup>st</sup> day of April, 2008.

2. In the Telecommunication Interconnection Usage Charges Regulation, 2003 (4 of 2003), (hereinafter referred to as the principal regulations), in the regulation 5, after clause (iv), the following proviso shall be inserted at end, namely:-

“Provided that the provisions of this clause shall, on and after the 1<sup>st</sup> day of April, 2008, have effect as if the words “ADC paid in the form of percentage of Adjusted Gross Revenue” had been omitted and the provisions in this clause relating to reporting requirement after the said date shall be construed accordingly:

Provided further that nothing contained in this clause shall apply on and after the 1<sup>st</sup> day of April, 2008.”.

3. In Schedule III to the principal regulations,---

(a) in paragraph 3.1, ---

(i) in the opening portion, for the words “for International Incoming Calls” the words, figures and letter “for International Incoming Calls received during the period beginning on the 1<sup>st</sup> day of April, 2008 and ending as at the 30<sup>th</sup> day of September, 2008.” shall be substituted.

(ii) in Table III,---

(A) in the heading, for the words “for International Incoming Calls” the words, figures and letter

“for International Incoming Calls received during the period beginning on the 1<sup>st</sup> day of April, 2008 and ending as at the 30<sup>th</sup> day of September, 2008.” shall be substituted;

(B) in column (2), under the heading “Access Deficit Charge per minute”, for the letters, figures, brackets and words “Rs. 1.00 (rupee One only)”, the letters, figures, brackets and words “Re 0.50 (paise fifty only)” shall be substituted;

(iii) after Table III, the following Explanation shall be inserted, namely:-

“Explanation.—The Access Deficit Charge for International Long Distance Calls shall not be applicable on and after the 1<sup>st</sup> day October, 2008”.

(b) in paragraph 3.2, after sub-paragraph 3.2.5, the following proviso shall be inserted, namely:-

“Provided that nothing contained sub-paragraphs 3.2.1, to 3.2.5 (including payment of the Access Deficit Charge, by way of percentage of Adjusted Gross Revenue), shall apply on and after the 1<sup>st</sup> day of April, 2008 and the Access Deficit Charge payable on the basis of percentage of Adjusted Gross Revenue after the said date shall therefore cease to have effect.”

R. K. ARNOLD, Secy.

[Advt-III/4/Ext/142/07]

**Note 1:** The principal regulations were published vide F.No. 409-5/2003-FN dated 29<sup>th</sup> October 2003 (4 of 2003) and subsequently amended vide notifications Nos --

- (i) 409-5/2003-FN dated 25<sup>th</sup> November 2003 (5 of 2003) (First Amendment);
- (ii) 409-5/2003-FN dated 12<sup>th</sup> December 2003 (6 of 2003) (Second Amendment);
- (iii) 409-5/2003-FN dated 31<sup>st</sup> December 2003 (7 of 2003) (Third Amendment);
- (iv) 409-8/2004-FN dated 6<sup>th</sup> January 2005 (1 of 2005) (Fourth Amendment);
- (v) 409-8/2004-FN dated 11<sup>th</sup> April 2005 (7 of 2005) (Fifth Amendment), which has been set aside by Hon'ble TDSAT vide its Order dated the 21<sup>st</sup> September, 2005 in appeal No. 7 of 2005;
- (vi) 409-5/2005-FN dated 23<sup>rd</sup> February 2006 (1 of 2006) (Sixth Amendment);
- (vii) 409-5-2005-FN dated 10<sup>th</sup> March 2006 (2 of 2006) (Seventh Amendment)
- (viii) 409-2-2007-FN dated 21<sup>st</sup> March 2007 (2 of 2007) (Eighth Amendment)

**Note 2:** The Explanatory Memorandum explains the objects and reasons of these regulations.

**Explanatory Memorandum to "The Telecommunication Interconnection Usage Charges (Ninth Amendment) Regulations, 2008 (2 of 2008) dated the 27<sup>th</sup> of March, 2008.**

**I. Background**

1. Interconnection Usage Charges (IUC) and Access Deficit Charges (ADC) regimes were established by the TRAI through "The Telecommunication Interconnection Usage Charges Regulation 2003" (1 of 2003) dated the 24<sup>th</sup> January 2003. This regime came into effect from 01.05.2003. The above regimes were reviewed and the revised IUC and ADC regimes were notified through "The Telecommunication Interconnection Usage Charges Regulation, 2003" (4 of 2003) dated 29.10.2003 which superseded the earlier Regulations referred above and became effective from the 01.02.2004. This then became the principal regulation that was amended from time to time within the established framework.
2. Further amendments to "The Telecommunication Interconnection Usage Charges Regulation" were carried out annually following proper consultation process with stakeholders on 6.1.2005, 23.2.2006 and 21.3.2007 which came into effect respectively on 1.2.2005, 1.3.2006 and 1.4.2007. Through the principal regulations and subsequent amendments a framework was established for initiation, continuance and phasing out of ADC through an elaborate consultative process. In a nutshell the framework briefly described the ADC regime as a depleting regime that would be phased out and, from the year 2008-09, any further support required would be from the Universal Service Obligation Fund (USOF).
3. The main decisions taken by the Authority and viewpoints expressed in Explanatory Memoranda to the Principal Interconnection Usage Charges Regulation and its subsequent

amendments are given in the Explanatory Memorandum to The Telecommunication Interconnection Usage Charges (Eight Amendment) Regulation 21.03.2007.

## **II Review of ADC for the Financial Year 2008-09**

4. According to the framework established earlier, the present review is of great significance. In the light of the depletion of ADC, its phasing out and eventual taking over of the responsibility by the USO fund this was purported to be decisive in many ways. The phasing out of ADC, support for sustenance of rural wireline network from USOF and growth of rural telephony were to be settled through a consultation process. With this as the background, the Authority issued a Consultation Paper on Access Deficit Charges (ADC) on 21.01.2008. The last date for receiving comments from stakeholders was 11.02.2008. This Consultation Paper inter alia recalls the established framework of ADC regime, that has been established by the Authority and reviewed from time to time. It not only discusses about doing away with the ADC in the present form but also discusses taking over of support provided through ADC by USO Fund for growth and sustenance of rural fixed line network and possible induction of positive features for increasing affordability of services for rural consumers. The main issues on which the comments were invited and subsequent discussions were held can be grouped into 3 categories:

Issue 1: Operationalizing phasing out of ADC from 1.4.2008

Issue 2: Providing support for BSNL rural wirelines from USOF

Issue 3: Induction of positive features including possible reduction in entry charges for rural mobile subscribers

5. The Authority received comments from 26 stakeholders which have been uploaded on the TRAI website. The Open House

Discussion was also held at New Delhi on 19.02.2008. Summary of comments and analysis are given below:

### **III Issue 1: Operationalizing phasing out of ADC from 1.4.2008**

#### **6. Summary of main comments**

The comments received showed an overwhelming response in favour of phasing out ADC as proposed by the Authority. These comments are summarized below:

- *The concept of ADC was mooted to support networks in bucolic areas and not to make incumbent perpetually dependent upon support;*
- *Reduction in ADC has been one of the reasons for fall in tariffs over the years and the subscriber has been the prime beneficiary of the same;*
- *ADC does not put any obligation on receiver to use it for rural telephony;*
- *Does not promote investment in rural areas as no obligation on recipient to make investments in the rural areas;*
- *BSNL is not using ADC to rebalance tariffs but using it to launch predatory tariffs which only scuttle competition;*
- *It provides competitive advantage to the subsidized services;*
- *ADC results in unfair competitive advantage to a particular service and distort the market;*

- *It is an unwanted burden on the consumers;*
- *It is a disproportionate enrichment of the incumbent at the cost of competing operators;*
- *It creates arbitrage and thereby result in grey market in international calls;*
- *The removal of ADC charges on international traffic is likely to encourage the further growth of international telecommunication services in India and the resulting benefits to the India's economy;*
- *Internationally, ADC regime has always been introduced as a depleting regime which relevant for India as well;*
- *Phasing out of ADC regime will enhance affordability of services;*
- *Customer could be able to see the proper presentation of international numbers in their incoming clip;*
- *Removal of redundant instruments of service obligation levy;*
- *Make incumbent to increase the Quality of Service offered since their philanthropists' are removed;*
- *BSNL role should be spelled out i.e. whether public operator or private operator. BSNL want ADC but it does not want to share its infrastructure;*
- *Benefits are flowing to BSNL and year after year its profit is increasing especially after 2003;*

- *There is a no change in the telecom sector to justify any change in the declared policy and it is, therefore, suggested ADC should be phased out from 01.04.2008;*
- *USOF is meeting the requirement of all operators, there is no need to compensate a single operator;*
- *Number of other revenue streams are also available on wireline services such as broadband, internet and other value added services. BSNL may also generate more revenue by unbundling the last mile for other service providers.*

Comments were also received **against the phasing out of ADC from 01.04.2008**. These comments are summarized below:

- *TRAI is aware and has recognized that cost based tariff cannot be implemented in basic service as it will make them unaffordable and non-competitive;*
- *Recognizing this, TRAI continue to regulate the tariffs of basic services in rural areas even till date, which are far below the cost based tariffs;*
- *At this stage, it is absolutely not feasible to rebalance the tariff. Such tariff rebalancing exercise could have been done only prior to opening of telecom sector for competition in India as has been followed in other countries;*
- *ADC is an integral part of IUC and cannot be abolished in isolation. Any change in ADC will necessarily require change in the complete IUC regime;*

- *The purposes of USOF and ADC are entirely different and ADC cannot be subsumed into USOF;*
- *Implicit subsidy is being provided to wireless operators by way of higher termination charges which needs to be corrected;*
- *There is an urgent need for making fresh calculation on actual cost basis for the admissibility of ADC to wireline services and its continuation;*
- *Even as on date, there is a requirement of ADC amount of approximately Rs.14,000 crores of the year 2008 – 09 for wireline services of BSNL;*
- *BSNL needs Rs.8774 crores per annum to just sustain the operations of its basic services in rural areas;*
- *BSNL once attempted to increase the rural tariff from Rs.50 to Rs.70 per month as prescribed by TRAI but was forced to withdraw this increase in the general public interest;*
- *BSNL is still discharging the social objective by providing wireline services at affordable rates below their actual cost, especially, in the rural areas where the tariff is still regulated and BNSL's tariffs are even lower than the TRAI's tariff;*
- *The tele-density, especially, in rural areas, will be adversely affected thereby further increasing the digital divide;*
- *Non-sustainability of the wireline networks, due to abolition of ADC, will severally affect the proliferation of broadband services in the country;*



- Abolition of ADC on international calls will give benefit to the foreign carriers only;
- TRAI will have to consider that wireline are basically for long term broadband services, wireline cannot be discontinued because it is costly;
- BSNL has more than 99% connections in rural areas, therefore, it should be compensated;
- The country has to recognize that BSNL is carrying a burden with it, the burden of past technology they are carrying with them;
- BSNL should be compensated for all the standard costs incurred by it for providing below cost services;
- The infrastructure with BSNL is because of ADC. Instead of making investments private operators are trying to use the infrastructure of BSNL;
- BSNL is earning huge profits is not correct. Rs.3000 – 4000 crores have been spent for absorbing the employees in BSNL from DOT;

#### **Examination of the main comments**

7. In addition to the comments made by the stakeholders, the Authority has also taken into account informal meeting with stakeholders and other available inputs into consideration and analysed the matter further. The views of the Authority on the main issues are as follows:

**ADC is an integral part of IUC**

8. An important comment made above is that ADC is an integral part of IUC and cannot be phased out in isolation and any change in ADC will require change in the complete IUC regime. The Authority analysed this comment in detail. In this regard, the Authority has also referred the definition of Interconnection Usage Charges given in first IUC Regulation dated 24.01.2003 and principal regulations dated 29<sup>th</sup> October 2003 which clearly spells out that Interconnection Usage Charges means the charge payable by one service provider to one or more service providers for usage of the network elements for origination, transit and termination of the calls. Relevant definition is reproduced below:

*"2 (x) Interconnection Usage Charges (IUC) means the charge payable by one service provider to one or more service providers for usage of the network elements for origination, transit and termination of the calls."*

While calculating interconnection usage charges, no adjustment was made corresponding to ADC given to fixed line operators. Moreover, in fact altogether different principles were used for calculations of the IUC and ADC. These are clearly reflected from the following extracts of the Para 34 of the IUC regulation dated 29<sup>th</sup> October 2003:

*"Since the above WACC incorporates the concessions given by the Government to BSNL, it is appropriate for calculating the access deficit amounts that remain uncovered even after the provision of concessions by the Government. However, the above WACC is not appropriate for calculating the cost based IUC for carriage and termination, because these estimates have to be based on full relevant costs without any adjustment for concessions given to BSNL. Thus, for IUC calculations, the WACC without any effect of concessions given to BSNL is the appropriate parameter. For calculating the relevant cost based IUC (i.e. termination and carriage charges), the Authority has thus used the WACC without adjusting for the concessions provided to BSNL."*

[Note: 'WACC' in the above paragraph means Weighted Average Cost of Capital]

9. Therefore the principal followed by The Authority was that the every cost of all the elements of the network required for completion of a call has been accounted for in IUC and any deficit arising out of rentals and to make calls affordable was accounted for in ADC. Thus the purpose of ADC was different from IUC.
10. In this regard it may also be noted that in per minute based ADC regime, in most of the scenarios the ADC was to be paid to BSNL, even when no IUC is required to be payable to BSNL as it is not involved in the completion of the call. As an example, mobile to mobile inter circle calls, wherein the traffic originated in the mobile network of an operator in one circle, carried by an NLDO (Other than BSNL) and terminated on the network of the same operator in another circle, the ADC was to be paid to BSNL, irrespective of the fact that it is not involved in the call and no IUC is required to be paid to it. Similarly in the percentage of AGR based ADC regime all the NLDOs and ILDOs are paying ADC to BSNL, even some of them are not carrying voice traffic and not having interconnection with BSNL. In view of all above, the Authority found no merit in the argument that ADC is an integral part of IUC.

#### **Tariff rebalancing**

11. One of the significant comments made by the incumbent, who had been the beneficiary of the ADC, that it is neither desirable nor feasible to rebalance the tariff of basic services because the cost based tariff would become non-competitiveness and unaffordable vis-à-vis cellular and WLL mobile services. In their view any increase in tariffs of basic services in rural areas is not sustainable and will lead to surrender of telephones and increase in digital divide. They also said that TRAI continues to regulate tariffs of basic services in rural areas that are far below cost based tariffs. BSNL, being well aware of its social responsibilities are providing rural connections even below the tariffs prescribed by TRAI. In

addition they feel that wireless services have been given a very favourable regulatory environment in terms of free spectrum, higher termination charge and reduction in licence fee creating unfair competition.

The Authority has analysed various tariff plans, relating to voice services, filed by the incumbent and the new class of services being offered by the incumbent on the wireline access network. For example, As per the tariff plan "LAGGE RAHO BSNL DE NAAL" for basic telephone customer filed by BSNL for Punjab Telecom Circle consumers would be able to make unlimited calls to all other basic telephones of BSNL. Beside all calls from such basic telephones to the mobile phone of BSNL will have 180 second pulse in place of existing 60 second pulse. Therefore, BSNL is emerging as a price leader in some segments and is making efforts to boost their mobile services using significant market power of the landline. This cross subsidization is a traditional practice in the industry and most service providers use it in some form or the other. In addition, service providers, both fixed and mobile, are trying to improve their revenue by giving value added services to their customers. In the case of BSNL also, it has been observed that now they have plans to offer voice, Internet services and IPTV(i.e triple play) on the same line which will increase Average Revenue Per User(ARPU) of wireline services. Therefore, the Authority is of the opinion that BSNL has been able to open new streams of revenue that will have the same effect as that of rebalancing in allowing them to recover the cost of the wireline access.

**Admissibility of ADC and support from USO:**

12. The Authority examined the argument of a few stakeholders that the purpose of USOF and ADC are entirely different and ADC cannot be subsumed into USOF. The Authority recalled a key clarification regarding ADC and USO regimes given in the

Explanatory Memorandum to The Telecommunication Interconnection Usage Charges (Fourth Amendment) Regulation dated 06.01.2005 wherein it was recognized that though they are not exactly identical there is a considerable overlap among the objectives of the USO and ADC regimes. It was also noted that the Authority has already stated that the ADC regime will be phased out over time and will any further support shall be through the USO regime. The framework used by the Authority to calculate the ADC amount integrally links the USO and the ADC regimes in a way that as the assistance from USO Fund increases, the ADC amount reduces. In this regard the Authority also referred to the definition of Universal Service Obligation in the Indian Telegraph (Amendment Act), 2006 (57 of 2006) "Universal Service Obligation means the obligation to provide access to telegraph services to people in the rural and remote areas at affordable and reasonable prices." From this definition it can be inferred that the recommendations being made by the Authority as a result of this consultation with regard to use of USO fund for sustenance of rural wireline services are in conformance with the basic definition of USO as given in the telegraph act. It may also be mentioned here that USO fund has been instituted as a non-lapsable fund to meet USO requirement and has sufficient fund availability to meet the requirements of the recommendations made by the Authority as per Annexure I.

13. As on earlier occasions, BSNL has again raised the requirement of Rs 14,000 crore as ADC. The Authority recalled that when this requirement was raised in 2003, the calculations of ADC in the principal regulation was done in consultation with BSNL based on the historical cost data and the estimated admissible amount arrived at was about Rs 4800 crores. This has been clearly explained in Para 24 of Explanatory Memorandum to the principal regulation that is as under:

*"24. The Authority noted that the difference between historical costs and forward looking costs would be large, and relying on costs based only on modern and forward looking technologies would imply a large burden from the stranded costs for BSNL. While the Authority feels that change over to FLLRIC model is imperative, it examined the implications of a sudden changeover against a gradual changeover. Since BSNL is the major supplier of telecom services in the country and has also contributed the maximum for achieving the targets of rural tele-density and in supporting low paying subscribers, a changeover to FLLRIC at present would adversely affect the services provided not only to rural and low paying subscribers but also the telecom industry in the country as a whole. The Authority noted that BSNL is already deploying latest technology and lower cost equipment in its expansion programme. Since wireless technology is being used, it is expected that some of the existing network will also be gradually replaced by such equipment. In short, the approach is to achieve full shift to FLLRIC cost in a gradual manner over a few years rather than a single year change. The latter would leave heavy stranded cost and would be quite impractical. The Authority therefore, decided to rely on costs for the current year, based on as recent audited costs as possible. For this purpose, it worked with more recent data than was used in the initial IUC exercise. The Authority was of the view that with the changes in technology and a reduction in equipment costs taking place rapidly, the amount of funding required for ADC would decline. Over time, within a few years, therefore, it may be possible to do away with the ADC regime, and the ADC regime could be merged with the USO regime. This would be similar to the situation in most other countries, where the ADC regime had been combined with the USO regime, rather than the ADC funding being provided through a separate ADC regime."*

14. Presently, the Government is collecting the USO amount as 5% of the Adjusted Gross Revenue as part of revenue share licence fee. Prior to 1.4.2004 USOF was supporting all rural wirelines installed before 1.4.2002, and was stopped when support became available through ADC. As per the current policy USOF is being used for new lines and new infrastructure. It is however seen that the utilization of the fund is far lower than collections. Once the ADC is phased out these non-remunerative rural lines would need support for keeping them viable.

15. In the above context, the Authority, in Para 3 of the IUC Regulation dated 23rd February 2006, indicated that "The Authority would submit suitable recommendations to the Government on this issue so that finally USO regime takes care of support on account of ADC also." TRAI had already communicated to DOT vide its letter dated 20th September 2006 and subsequent reminder dated 22nd November 2006 and 27<sup>th</sup> Dec 2007 (Copies of letters have been annexed with the recommendations in Annexure B) that DOT may like to consider further course of action in view of the fact that the ADC is a depleting regime and will be phased out at the end of financial year 2007-08. The present consultation paper has discussed role of ADC and USO in great detail. It was mentioned that TRAI has been proposing phasing out of ADC and taking over of the responsibility of support of rural wirelines by USOF, firstly, to avoid overshadowing of the positive fallout of ADC by pronounced ill-effects of the mechanism on the Indian telecom market and cause undue burden on the consumers. Secondly, continuance of support from USOF is desirable because of the concern of bridging urban-rural divide and sustenance of incumbents' rural operations. It is important to sustain and encourage rural operation not only for bridging urban-rural divide but also for smooth introduction and proliferation of broadband services on wireline in rural areas. The Authority had therefore forwarded a copy of the Consultation Paper through letter dated 25.1.2008 for necessary action by DOT. (Copy of the letter annexed with the recommendations in Annexure C)
16. In this regard, the Authority has also taken note of BSNL's submissions that BSNL still need the financial support to the tune of Rs.8774 crore per annum to just sustain its basic services in rural areas. While TRAI is receptive to the support to BSNL's fixed line network operations in rural areas through USOF, however, this amount of the financial support as calculated by BSNL on

some assumptions deserved further examination to reach a realistic figure. This has been explained in the recommendations to the Government on taking over the responsibility of providing support for rural wirelines installed before 1.4.2002 by USOF being sent to the Government simultaneously with these regulations. Such a change in the method of subsidy may require modification in the USO rules and will be in line with the Authority's earlier communication with the Government wherein TRAI mentioned that if wireline in rural areas require some further support beyond 2007 – 08 due to below cost rental and local call charges it should be through USOF.

#### **Termination Charge**

17. BSNL has further argued that implicit subsidy is being provided to wireless operators by way of higher termination charge and this needs to be corrected. The Authority examined the principal regulation issued on 29.10.2003 wherein termination charges for fixed line and mobile were prescribed. It has been found that it is clearly mentioned in Explanatory Memorandum to the Interconnection Usage Charges Regulation dated 29.10.2003 that the cost based termination charge for BSNL has been estimated at Rs.0.23 per minute. Relevant Para is reproduced below:

#### **“(i) Cost of call termination for fixed line**

78. Taking account of the methodology mentioned earlier, the cost based termination charge for BSNL has been estimated as Rs. 0.23. per minute. This is the same estimates as in the previous exercise. In view of the decision for a common termination charge because it will ease implementation and limit the distortions in the competitive regime, the Authority has specified a termination charge of Rs. 0.30 for all calls. As mentioned above, the additional revenue accruing to fixed line (BSNL) on account of revenue exceeding costs has been taken into account in the calculation of access deficit, i.e. the access deficit has been adjusted downwards to account for this revenue.”



As far as the mobile termination charge is concerned the termination charge for cellular mobile came to Rs.0.26 for metros and Rs.0.30 for circles per minute. Relevant Para is reproduced below:

*"80. On the basis of the above estimates, the termination charge for cellular mobile comes to Rs. 0.26 per minute for metros and Rs. 0.30 per minute for circles. Thus, a termination charge of Rs. 0.30 can be applied for cellular mobile also."*

18. To have simplified IUC regime in place and prevent disputes in reconciliation between operators, the Authority has had specified uniform termination charge. In view of the decision for a common termination charge the additional revenue accruing to fixed line on account of revenue exceeding cost has been taken into account in the calculation of access deficit and the deficit has been adjusted downward to account for this revenue.
19. Termination charges were further reviewed through the Consultation Paper issued on 17.03.2005 that covers Carriage Charges, Termination Charges and Access deficit charges. After consultation process and internal discussion the Authority deliberated upon the issue and decided to keep them same for both mobile as well as fixed termination charge. The detailed reasoning of keeping it at the same level is provided in IUC Regulation dated 23.02.2006. Relevant Para is reproduced below:

***"h) Mobile Termination Charge and Fixed line Termination Charge***

*58. Due to increased volume of traffic, it is likely that the termination charges especially for mobile services may come down. The Authority has also estimated and found that mobile termination charges as well as fixed termination charges could be lower than the present specified level of Rs.0.3 per minute. In spite of this, the Authority did not reduce the mobile termination charges and fixed termination charges mainly on account of the following reasons:-*

- i. With the increased growth of subscribers, the addition in capacity of the network also has to match both in terms of the radio equipment capacity and also switching and transmission equipment capacity. If these additions in capacity do not match with the growth of subscribers then the quality of service deteriorates which is also a major concern of the Regulator. Regulator expects that along with the growth the service providers adds to the capacity of networks so that there is no deterioration in the quality of service which is being experience now for various parameters which has been laid down by TRAI in its QoS Regulation dated 8<sup>th</sup> July, 2005.
- ii. Mobile termination charges in India are not only equal to fixed termination charges but they are even lower than one US cent per minute, which is not only lowest in the world but also it is 12 to 24 times lower than mobile termination charges in other countries of the world. **(Indicated in the table below)** This also should be noted that in all countries, the mobile equipments are supplied by the same set of vendors.
- iii. As mentioned earlier, the mobile coverage in terms of population in India is only about 35% of the population which is lowest in the world and mobile operators have to increase their penetration into rural areas and therefore, large investments are to be made to cover even the 77% (world average) of the country's population. As networks penetrate into interiors and there is evidence that this is happening.
- iv. The exponential growth in mobile subscribers has been possible because of various innovative and competitive tariff schemes which may have a higher component of incoming calls. If mobile termination charges are decreased then the viability and sustainability of these tariff plans may not be possible and this may retard the growth of mobile subscribers in the country. It should be noted that the main concern of the Authority here is not to ensure the viability of a tariff plan because that is the main responsibility of service provider in an unregulated tariff regime but the Authority has a responsibility to achieve a higher growth and tele-density in the country, and therefore, it is a matter of concern.

**Table - 11: Termination Rates per minute for mobile service in different countries (June, 2004)**

	<b>Fixed</b>	<b>Mobile</b>
	<b>(US\$)</b>	<b>(US\$)</b>
	0.016	0.152
	0.020	0.080
	0.010	0.025
	0.017	0.163
	0.022	0.130
	0.007	0.007

59. Further, the World Bank (InfoDev Division) in its Report on Regulating Competition, Interconnection and Prices dated December 23, 2005 has mentioned as follows:-

**"c. Mobile Termination Charges, Mobile Penetration and Universal Service Goals** - Developing countries with low penetration levels are experiencing a growing tension between encouraging further penetration of mobile services with above-cost mobile termination charges and the downward pressures of mobile termination rates coming from market and regulatory forces. This is especially valid in low penetrated markets in which there could be theoretical and practical justifications of having mobile termination charges above cost in order to cross subsidized access to the service (basically the handset) and mobile-to-mobile and mobile-to-fixed calls.....

.....However, in most of developing countries where landline penetration is far less ubiquitous, mobile telephone development is enabling countries to achieve universal service goals to segments of populations where landline or other telecommunication services have not ever penetrated before. High-income segments of population within developing countries are easily penetrated in the first stages of mobile telephony. The great challenge of the mobile industry is to continue penetrating low-income segments of the population and it is there where the source of industry growth will be coming from in most of developing countries. Any regulatory intervention to reduce mobile termination charges should weight the effects of reducing interconnection revenues that are used to cross-subsidized handset prices (i.e. access to the network to poorer segments of population) and outbound mobile prices, against the purported benefits that a reduction of charges would produce."

*Keeping all these facts in view, the Authority decided not to review the termination charges and keep them same for both mobile as well as fixed termination charges. The Authority expects that mobile service providers would increase their penetration into rural and remote areas and the Authority would continue to monitor their progress in this regard."*

20. Therefore, the Authority took account of the fact that it has already deliberated on the issue of mobile termination and fixed termination charges in 2006. The present consultation process was limited to Access Deficit Charges only and review of termination charges was not part of the consultation process.

**Phasing out of ADC on international calls**

21. BSNL has also argued that abolition of ADC will mainly benefit the foreign carriers, who will save Re.1 per minute on all international calls carried by them from their countries which are of the order of 1200 crores minutes per annum. They further argued that the Indian consumer will hardly get any benefit on this account, on the other hand the estimated ADC at current rate in 2008-09 would be Rs 2000 crores and may provide enough cushion to support loss-making rural operations.
22. The Authority examined the proposition made by the BSNL and found that ADC on international incoming calls has always been considered a source of arbitrage that sustains grey market operation. Phasing out of ADC would, therefore, pave the path for all calls coming through legitimate routes and thereby increase the revenue of service providers. Evidence available with the Authority shows that the number of international minutes is increasing very fast through voice over IP. Therefore, it becomes more important to reduce arbitrage available for switched telephony for getting advantage of elasticity available in international incoming calls.

23. It is a matter of fact that reduction in ADC from time to time on international incoming calls has exploited the elasticity available in international minutes and increased the international incoming minutes in a big way through legitimate routes. However, at this stage the Authority has to balance two main objectives viz. providing support for rural fixed line provided by BSNL and reduction in arbitrage available in international incoming calls. It is acknowledged that reduction in ADC rate for incoming international minutes will further depress the grey market and boost international minutes through legitimate route. As already said above the Authority has been continuously taking up the matter with DOT for providing support to BSNL for their rural wireline operations post phasing out of ADC. It is, therefore, presumed that some amount of preparedness would already be there on the part of the Government. However, the Authority is convinced that the planning, accounting, budgetary proposal, Parliamentary approval etc. may take some more time and therefore it is of the opinion that for this transition period partial support to BSNL through ADC on incoming ILD calls should continue. **The Authority has decided to continue the ADC on incoming international calls for a further period of 6 months i.e. up to from 1<sup>st</sup> of April, 2008 to 30<sup>th</sup> of September, 2008 at the rate of Re 0.50(paise fifty only) per minute. This amount shall not be adjusted from the subsidy given from USOF for the year 2008-09. It will be additional adjustment support to BSNL.**

#### **Calculation of financial assistance required**

24. In earlier amendments the Authority had taken a view that detailed calculation of ADC was done in 2003 and in later years this would come down according to the established principle of depletion and would be phased out and the responsibility will be taken over by USO Fund by 2008-09. The Authority is convinced on both the

counts that ADC needs to be phased out and also the fixed rural network operations need to be supported through USO fund. TRAI has assessed the operational cost and revenue accruals and consequently the losses incurred by incumbent for their wireline operations in rural from the data made available to them by BSNL. Details of these all assessment have been given in the recommendation to the Government being sent simultaneously with the issue of these regulations and are given in Annexure 1 of the explanatory memorandum.

#### **Decisions of the Authority**

25. The Authority has maintained that ADC is an instrument that has the positive effect of allowing incumbent to smoothly transition from a monopoly to a competitive regime by sustaining its fixed line operations. It is also known that prolonged ADC puts avoidable burden on the customers, creates market distortion, gives rise to grey market for international calls and is a hurdle for innovation of services if continued for a long time. ADC therefore is a double-edged sword that needs to be used judiciously and for an appropriate period. It was therefore envisaged to be a depleting regime that would eventually be phased out and taken over by USO by 2008-09. The Authority has now decided to phase out ADC as described below and recommend continuation of subsidy for rural wireline operations from USOF.
26. The phasing out of ADC has been discussed above. **ADC as a percentage of AGR would be phased out on 1.4.2008.**
27. **Support to BSNL through ADC on incoming ILD calls for a further period of 6 months i.e. up from 1<sup>st</sup> April, 2008 to 30<sup>th</sup> September, 2008 at the rate of Re 0.50 (paise fifty only) per minute to ensure continuity and to provide time to DOT to**

**work out some definite support during this period of change of subsidy from ADC to USO.**

**IV Other issues in the consultation paper**

**Issue 2: Providing support for BSNL wireline rural network from USOF**

28. This issue dealt with the question of providing support to BSNL from USOF for their wireline operations in rural areas and deciding the amount of subsidy. From the stakeholders' comments it was evident that there was general support for the idea of providing subsidy to BSNL from the USO fund. BSNL however contended that ADC should not be subsumed with USO and both should be available. However they said that if support for rural wireline services is to be provided from USOF then amendments to the USO policy will be required to be carried out the Government and it has to be ensured that payments of requisite amounts on the actual cost basis start flowing from the USO fund before phasing out of ADC.
29. The Authority has deliberated on the matter in sufficient detail. Appropriate calculations have been done and USO rules have been examined. The Authority has taken a view that BSNL should be provided support from USOF for the fixed rural lines that will be left unsupported after withdrawal of ADC. The framework for this has been enunciated in detail in the recommendations sent to the Government and given in Annexure 1. The Authority has also kept in mind that the Government may take some time for planning, preparing budgetary proposal, getting budgetary allocation and operationalizing subsidy from USOF and therefore has taken the decision given above so that continuity in the flow of funds is maintained. The amount paid through ADC on incoming international calls during the period 1<sup>st</sup> April, 2008 to 30<sup>th</sup>

September, 2008 shall not adjusted from the amount payable from USOF.

30. The recommendations sent to DOT in this regard are at Annexure I

**Issue 3: Financial incentive for subscribers in view of phasing out of ADC**

31. The Authority also deliberated on the issue of mandating provision of financial incentive for mobile subscribers in rural areas. Here the opinion was divided with Operators Associations and Service providers not being in favour of this reduction of charges for the reasons that cost of delivery in rural is more, there would be a possibility of misuse and forbearance policy in mobile tariff should continue. The consumer organizations were in favour of mandating such a reduction to make services more affordable in rural areas.
32. Analysis showed that reduction of ADC in the earlier years had made available extra finances to the service providers but it has not been possible to establish a direct nexus between this reduction and passing on the benefit to the customer by way of lower tariff. With the current decision of phasing out of ADC as a percentage of AGR the service providers are going to retain funds to the tune of about 750 crores for 2008-09. The Authority noted that even if this money were fully passed on to all the mobile subscribers then the spread of benefit would have been miniscule and it would not have been a feasible option. The Authority therefore has appealed to the service providers to come with innovative and attractive plans to give financial incentives to the rural subscribers to increase rural teledensity and bridge rural-urban divide. The Authority would like the service providers to



declare the year 2008-09 as the year for increasing rural penetration.

33. The Authority has decided to phase out ADC on Adjusted Gross Revenue of telecom service providers from 1.4.2008. Thus the ADC will no longer be applicable in the domestic sector and all domestic calls will be free from the incidence of ADC. It has been the endeavour of the Authority to evolve a framework which would ensure positive gains to consumers once the ADC is removed from the domestic sector. On the issue of induction of positive features including possible reduction in entry charges for rural mobile subscribers. The Authority has organized a series of consultation in this regard with the telecom associations i.e. AUSPI, COAI and also with the service providers. The concern of the Authority in this regard as also poor penetration in rural areas was conveyed effectively. One of the options actively considered by the Authority was for lowering of start-up expenses of the new rural subscribers. The two telecom associations have assured that they are actively consulting their members and would come up, within a week, with constructive proposals for the consumers. They would particularly focus on rural telecom subscribers. Therefore, the Authority has decided that any pro-active measure from the Authority should be deferred and the Authority would prefer to evaluate the proposals of the telecom companies. Nevertheless, the Authority has appealed to the service providers to come with innovative and attractive plans to give financial incentives to the rural subscribers so that it clearly conveys the message that the year 2008-09 is the year for substantially increasing rural penetration and reducing digital divide. The year 2008-09 may be declared **"the year of increasing rural teledensity"**. The Authority has sought cooperation of service providers to really give effect to the slogan **"Aao rural telephony aur aage badhaen"**

**Summary of the main decisions**

1. ADC as a percentage of AGR shall be phased out on 1.4.2008
2. ADC on international incoming minutes shall per continued @ Re 0.50(paise fifty only) for the period from 1<sup>st</sup> April, 2008 to 30<sup>th</sup> September, 2008.
3. Recommendations are being sent to the Government to provide subsidy from USOF for BSNL's rural wireline operations. The amount of annual subsidy has been estimated as Rs 2000 crore for a period of 3 years.
4. The Authority will take a decision on taking any proactive measures after evaluating the proposals of the telecom companies related to induction of positive features including possible reduction in entry charges for rural mobile subscribers

**Annexure 1**

**Recommendation On Support for Rural Wireline Connections, Installed Before 1.4.2002 From USOF, On Phasing Out Of ADC**

**Recommendation On Support for Rural Wireline Connections,  
Installed Before 1.4.2002 From USOF, On Phasing Out Of ADC**

**Introduction**

1. Access to the telecom services is the key to development and growth. To quote from the National Telecom Policy 1999(NTP99): *"Access to telecommunications is of utmost importance for achievement of the country's social and economic goals. Availability of affordable and effective communications for the citizens is at the core of the vision and goal of the telecom policy."* Information and Communication Technologies (ICTs) provide new and exciting opportunities to those who have access to them. However, existing economic imbalances and social inequalities will be deepened if access is unequally distributed. Thus equal opportunities are necessary to avoid widening of the rural and urban digital divide.
2. At present, Universal Service Obligation Fund (USOF) covers both public access through public or community telephones and provision of individual household telephones in identified net high cost rural / remote areas. Rural Direct Exchange Line (R-DEL) scheme of USOF is coming to an end in March 2008 after the current extension given to the service providers for this scheme, at a much reduced rate, expires. Since its inception on 01.04.2002, USOF is providing support to the new rural lines. It may be noted that the lines installed by BSNL prior to 01.04.2002 (no other service provider has installed R-DELs before this date) were supported by USOF for a period from 1.4.2002 to 1.2.2004 on the basis of the difference between regulated rental and actual rental. USO support for these R-DELs was withdrawn from 01.02.2004 since the scope of the Access Deficit Charge (ADC) was increased to take care of the deficit arising out of cost based rental and prevailing rental in rural areas.

3. As per the data available with TRAI, BSNL has about 99.87% wirelines in rural areas. In many areas this is the only mode of communication. In the absence of any support, sustainability of existing wireline operations of the incumbent in rural areas could be hampered. Because of intense competition in the market BSNL as a commercial entity may not like to maintain these at high cost and net loss without any compensatory financial assistance. In case there is no financial assistance the shortfall may be made up from the increase in tariff or the service provider may decide to exit from the business. In both the situations the rural urban divide would further widen thereby defeating the principle of universal access propounded in the NTP 1999 and USO policy. Sustainability of these lines is also very important from another viewpoint. This legacy fixed wireline network is an important national asset that offers a number of advantages. Digital Subscriber Line (DSL), the current dominant broadband technology, works on copper and would also ultimately be key to pushing forward broadband penetration. Though proliferation of broadband in rural areas will take some time to build-up but when it does, BSNL may be able to increase ARPU by offering value added services like IPTV, telemedicine, e-learning etc and make these line self sustaining. To make this happen it needs to be ensured that wireline connections are supported and their maintenance is taken care of through an appropriate subsidy.
4. Within the framework established through earlier regulations, the Authority invited stakeholders for a consultation on the issues of phasing out of ADC, support to rural wireline from USOF and growth of rural mobile telephones by requiring the operators to use resultant savings for developing rural network and promoting subscription for mobile services. It is expected that a larger part of the growth in the next three years would be from rural areas.

There was overwhelming support for ADC being phased out and support for rural wireline being extended from USOF. This would allow the negative impacts of subsidy, in the form of ADC, to be obliterated and at the same time continue legitimate and much needed support to rural telephony. A subsidy for maintenance of rural wireline network will also ensure level playing field with other service providers who do not, like BSNL, have any high maintenance legacy network in rural areas and also have no compulsion to meet social obligations which allows them to make investment on the basis of sound business cases. In arriving at the recommendations contained in the following sections, the Authority has duly considered the inputs provided during the public consultations.

5. It is expected that these recommendations would help sustainability of rural wireline operations in the country after abolition of ADC through utilization of the non-lapsable Universal Service Obligation Fund towards meeting Universal Service Obligation.

#### **Framework of the IUC/ADC regulations**

6. Interconnection Usage Charges (IUC) and Access Deficit Charges (ADC) regimes were established by the TRAI through "The Telecommunication Interconnection Usage Charges Regulation 2003" (1 of 2003) dated the 24<sup>th</sup> January 2003. This regime came into effect from 01.05.2003. The Authority reviewed the above regime and the revised IUC and ADC regimes notified by "The Telecommunication Interconnection Usage Charges Regulation, 2003" (4 of 2003) dated 29.10.2003 superseded the earlier Regulations referred above and became effective from the 01.02.2004. This then became the principal regulation that was amended from time to time within the established framework and reflect contemporary industry situation.

7. The Authority amended the above Regulation vide "The Telecommunication Interconnection Usage Charges Regulation" dated 06.01.2005 effective from 01.02.2005. The Authority further amended the Regulation vide "The Telecommunication Interconnection Usage Charges Regulation" dated 23.02.2006 effective from 01.03.2006. In the Explanatory Memorandum to the above Regulation the Authority has already indicated that it would submit suitable recommendations to the Government on the issue so that finally USO regime takes care of support on account of ADC also.
8. The Authority further amended the IUC Regulation on 21.03.2007 as a part of its annual review and extended support to BSNL in the form of the ADC. With this amendment the per minute ADC component on all the calls originated by Indian consumers was removed to minimize the ill-effects of per minute ADC regime and paved the path for lower call charges.
9. The present consultation paper reiterates views of TRAI enunciated in the earlier amendments. It is proposed that ADC be phased out and USOF may take over of the responsibility of support of rural wirelines. This would not only be in line with undesirability of continuing with the ADC regime and also ensure that support from USOF is continued to meet the concern of bridging urban-rural divide in general and sustenance of incumbents' rural operations in particular.

#### **Phasing out ADC and giving support through USOF**

10. It has been said in the consultation paper that with liberalization and competition the cross subsidy available to local

call charges for basic services from the surplus margin available in national and international long distance calls has effectively vanished. The situation called for a regime to manage the sustainability of the fixed line operations and to facilitate the incumbent to smoothly transit from a monopoly to a competitive regime. To facilitate this transition the Telecom Regulatory Authority of India (TRAI) put the Access Deficit Charge (ADC) regime in place. This ADC support during transition was necessary for the network in the bucolic areas and more importantly one that was focused on important social objectives in the telecom sector.

11. It is also undisputed that prolonged ADC puts avoidable burden on the customers, creates market distortion, gives rise to grey market for international calls and is a hurdle for innovation of services. ADC therefore is a double edged sword that needs to be used judiciously and for an appropriate period. It was therefore envisaged to be a depleting regime that would eventually be phased out and the responsibility of financial assistance to rural wirelines be transferred to USOF by 2008-09.
12. Having said the above, the Authority feels that there is still a case for supporting fixed line network of BSNL in rural areas. Further, because of the unwanted effects attached with ADC the support is proposed through USOF.
13. BSNL is maintaining a network with a large footprint and providing services in remote and far-flung areas. The fixed line rural network that existed prior to 1.4.2002 was primarily set-up with government funding at high cost and was always supported by USO or ADC since inception of these regimes. These lines are expensive to maintain and their operating expenses generally exceed the revenue. Their viability is further threatened by

increasing competition in national and international long distance segments and also from mobile network. The Authority is, therefore, of the view that some form of assistance would still be needed to support incumbent in sustaining their non-remunerative operation and this support should be given from the USO Fund to BSNL.

14. In the above context, the Authority, in Para 3 of the IUC Regulation dated 23<sup>rd</sup> February 2006, indicated that

*"The Authority would submit suitable recommendations to the Government on this issue so that finally USO regime takes care of support on account of ADC also."*

In pursuance of the above stipulation, TRAI had already communicated to DOT vide its letter dated 20<sup>th</sup> September 2006 and subsequent reminder dated 22<sup>nd</sup> November 2006 and 27<sup>th</sup> Dec 2007 (Copies of letters have been annexed at Annexure B) that DOT may like to consider further course of action in view of the fact that the ADC is a depleting regime and will be phased out at the end of financial year 2007-08. The present consultation paper has discussed role of ADC and USO in great detail. It was mentioned that TRAI has been proposing phasing out of ADC and taking over of the responsibility of support of rural wirelines by USOF, firstly, to avoid overshadowing of the positive fallout of ADC by pronounced ill-effects of the mechanism on the Indian telecom market and cause undue burden on the consumers. Secondly, continuance of support from USOF is desirable because of the concern of bridging urban-rural divide and sustenance of incumbents' rural operations. It is important to sustain and encourage rural operation not only for bridging urban-rural divide but also for smooth introduction and proliferation of broadband services on wireline in rural areas. The Authority had therefore



forwarded a copy of the Consultation Paper through letter dated 25.1.2008 for necessary action by DOT. (Copy of the letter annexed at Annexure C)

15. Overwhelming opinion from the stakeholders was received in favour of phasing out of ADC from 01.04.2008 and if justified support to BSNL from the USO Fund. **The Authority has analysed the comments in the detail and is of the view that support for sustainability of rural wirelines may be extended to BSNL for three years.** The subsidy is proposed to be time limited so that BSNL gets time to and makes efforts to increase revenue by giving value added services and reducing cost of operations. The scheme should not provide incentive for incurring losses but should improve the performance of the service provider..
16. As already said above the Authority has been continuously taking up the matter with DOT for providing support to BSNL for their rural wireline operations post phasing out of ADC. It is, therefore, presumed that some amount of preparedness would already be there on the part of the Government. However, the Authority is convinced that the planning, accounting, budgetary proposal, Parliamentary approval etc. may take some more time and therefore it is of the opinion that for this transition period support to BSNL through ADC on incoming ILD calls should continue. The Authority has decided to continue the ADC on incoming international calls for a further period from 1.4.2008 to 30.9.2008 at the rate of Rs 0.50(paise fifty only) per minute. This is being implemented by appropriate amendment to the IUC/ADC regulations. **This amount shall not adjusted from the subsidy given from USOF.**
17. The Authority has analysed various possibilities like providing subsidy to all rural lines, wireline only, line installed

before 01.04.2002 and the lines which are not getting any support in any of the scheme of the USO. In this context the Authority noted, Stream-II (a) of USO covers support from USOF to RDELs installed prior to 1.4.2002. This support was given from USOF for a limited period of 22 months (1.4.2002 to 31.1.2004). Under Stream -II (b) of USO schemes, Rural Household DELs provided after 1.4.2002 in the 1685 net cost positive SDCAs out of 2647 SDCAs, are given support through a competitive bidding process to the successful bidder. The support in these 1685 SDCAs takes into account the Capital recovery, Operational expenses and Revenue to determine the net cost. Since the selection of Universal Service Provider and the rate at which reimbursement from USOF is determined through a multi-stage, informed bidding process; any support to rural fixed lines in these SDCAs could lead to vitiation of the bid process. Issue of verifiability under two different schemes covering the same period could also arise. RDELs installed after 1.4.2002, in the remaining 962 SDCAs are not being given any support as these SDCAs are net cost negative. It is therefore felt that the wirelines installed before 01.04.2002 would be left without any support after abolishment of ADC.

**Amount of support from USOF for sustenance of BSNL fixed wirelines installed before 1.4.2002**

18. BSNL has submitted before the Authority that it needs Rs 8,774 Crore per annum for sustaining the operation of its basic services in rural areas. It has been observed that BSNL has arrived at this figure after making assumptions for the data that may be not readily separately available in their books of accounts. Infact, such data has not even been furnished to TRAI in the accounting separation reports submitted. This may be understandable to a certain degree as BSNL has a vast pan India network which has been developed and deployed over a long period of time since when

the operations were with DOT then with DTS and finally when the operations were transferred to BSNL. It has also been intimated by BSNL in a separate communication to TRAI that in view of the fact that their's being a legacy system where the same exchange equipment and manpower are used for providing various services, it is practically not feasible to maintain dedicated segregated books of accounts.

19. In the situation mentioned above any service provider would use the available data and make assumptions to suit its case. However, taking a balanced view the Authority examined the data and calculation of BSNL on various parameters and it is found that there is wide variation in the data furnished now when compared with the information for the financial year 2006-07 filed under the Accounting Separation Regulation, 2004 and other data filed by the BSNL on the same subject from time to time.

20. As per BSNL's submission there is a shortfall of Rs. 472 per rural subscriber per month during the financial year 2006-07. The shortfall is the difference between operating expenditure and revenue recovered from its rural subscribers. BSNL has also submitted that the operating expenditure and revenue per subscriber per month for rural subscriber is Rs 643 and 171 respectively. It has also been noted that in arriving at the rural Opex, a mark-up on its average Opex per line cost by 50% had been carried out.

21. The Authority examined the calculations of Opex per line for the financial year 2006-07 of BSNL and noted that the cost information taken in calculation of Opex for basic services is not in consonance with the cost information provided in the accounting separation reports for the same period to the Authority.

22. The Authority analyzed the cost structure of BSNL for basic services and finds that generally three cost components i.e. Electricity, Fuel & Power and Network operating cost may be higher in rural areas as compared to urban areas. These costs constitute only about 16% of total Opex of Basic service. Therefore, the Mark-up factor of 1.5 cannot be applied on the whole Average Opex of Basic services but should be limited to these three cost components. According to these reasonable assumptions, the Opex cost for rural fixed line would be about Rs. 425 per month.

23. BSNL has also submitted the financial year-wise total revenue from rural telephony. BSNL has indicated that the Average revenue recovered per line per month from its rural fixed lines during 2006-07 comes to Rs. 171 with rental component of Rs. 68 and call charges revenue of Rs. 103. BSNL has now provided, during the consultation process, the figure of rural revenue of Rs. 3202 for the year 2004-2005 which does match with the data provided earlier. Similar discrepancies were also noted for the figures provided, during consultation, for financial year 2005-2006 which do not tally with the information furnished in the Accounting Separation Reports. Based on the data available in the Accounting Separation Reports 2005-06, the Authority calculated revised ARPU of rural wire line telephony which comes to Rs 307 per month per subscriber. As for the financial year 2006-07, BSNL has not provided its revenue from rural wire-line subscriber of Basic services in its Accounting separation reports, therefore, the Authority has estimated ARPU based on trends indicated in the BSNL submissions and this ARPU for Wireline comes to Rs 279 per month per subscriber for the financial year 2006-07.

24. The Authority noted that BSNL has taken into account 1.54 Crore rural wirelines (including WLL) as on 31<sup>st</sup> March 2007 to arrive at

the estimated loss on account of rural operations. As mentioned in an earlier para R-DELS installed after 1.4.2002 are receiving support under the ongoing USO scheme through a bidding process. Computation of support required has therefore been limited to R-DELS installed prior to 1.4. 2002 (i.e. 0.90 Crore rural wirelines).

25. The Authority also noted that BSNL has deducted total revenue (Rental + Call Revenue) from the operating expenditure to arrive at the shortfall in rural operation. As per the generally accepted practice, the Authority considered only operating revenue against the operating expenditure to assess the operational sustainability of the service providers. As per this principle, it is estimated that there is a shortfall of Rs 214 per month per rural wireline subscriber, requiring a support of about Rs 2300 crore for rural lines installed before April 2002. **To address the disconnection of lines over a period of time, the amount can be restricted to Rs 2000 crore per annum for 3 years.**

#### **Modifications in the rules and suggested method of release**

26. In accordance with the Indian Telegraph (Amendment) Rules, 2004 framed under the Indian Telegraph Act, 1885, support for rural household DELs has been provided under two schemes from the Universal Service Obligation Fund (USOF). Stream-II (a) of USO covers support from USOF to RDELs installed prior to 1.4.2002. This support was given from USOF for a limited period of 22 months (1.4.2002 to 31.1.2004). The Rules also recognize need for support till such time the ADC takes into account such difference. Only a modification to the Indian Telegraph Rules for support from USOF to RDELs installed prior to 1.4.2002 would be required in order to take care of reimbursement based on operational sustainability with net cost being determined taking into account

opex and revenues excluding rental, as the Indian Telegraph Rules(ITR) provided for reimbursement towards the difference in rental actually charged from rural subscribers and rent prescribed by TRAI. Suggested insertion in the **Indian Telegraph(Amendment) 2004 Rule 525 (2) (ii) (a)** is given at **Annexure A.**

27. The Funds may be released in four quarterly installments at the beginning of each quarter. BSNL should furnish a certificate for funds having been utilized towards operation and maintenance of RDELs provided prior to 1.4.2002, before the release of next quarterly installment.
28. In so far as availability of funds is concerned, till FY 2006-07, the contribution from service providers towards USO has been approx. Rs 15,000 crores, out of which a sum of Rs. 5000 crore (approx.) has been spent over the same period. Taking into account the ongoing schemes and the annual disbursement from USOF, the annual fund utilization would be around Rs 2000 crore. Considering the amounts collected so far towards USO, the annual collections and annual disbursements, sufficient funds would be available to meet the additional requirement for support towards RDELs installed prior to 1.4.2002, without the need for augmentation through increase in the USO levy.

#### **Summary of the recommendations**

1. **The Authority recommends that BSNL should be provided support for sustenance of fixed rural wirelines installed before 1.4.2002**
2. **This amount should be Rs 2000 crores per year for a period of 3 years effective from 1.4.2008**

3. The amount would be payable in four quarterly installments paid in the beginning of each quarter.
4. BSNL should furnish a certificate for funds having been utilized towards operation and maintenance of RDELs provided prior to 1.4.2002, before the release of next quarterly installment.

#### **Annexure A**

" Provided from the financial year 2008-09 for household Direct Exchange lines installed prior to 1<sup>st</sup> day of April, 2002, eligible service provider shall be reimbursed Rupees two thousand crores (Rs. 2000 crore) per annum for a period of three years.

Provided that the Central Government may after seeking recommendation of TRAI, on review; continue the reimbursement at the same rate or at a lower rate beyond three years, for a period as may be decided by the Central Government from time to time.

Explanation- For the purpose of item (a) of Stream II, "eligible operator" means Bharat Sanchar Nigam Limited."

**Annexure B**

No.409-12/2006-FN

Dated 20<sup>th</sup> September 2006

To

**The Secretary,  
Department of Telecommunication,  
Sanchar Bhawan,  
New Delhi – 110 001.**

**Subject:- Universal Service Obligation Fund (USOF) – Alternative to  
Access Deficit Charge (ADC) from FY 2008 – 09.**

Sir,

In October 2003, the Access Deficit Charge (ADC) regime was put in place by the Telecom Regulatory Authority of India (Authority) as a part of its Interconnect Usage Charge (IUC) Regulation, so as to ensure the sustainability of the operations of the fixed lines in an environment where on account of social requirement the access charges are below cost. This support is particularly important for network with substantial rural coverage, specially to keep the rural rental as well as local call charges affordable. However, the ADC is generally a depleting subsidy regime and was introduced mainly to give time to the incumbent for rebalancing its tariffs during the transition period and was planned to be phased out over time.

2. Keeping in mind the fact that ADC is a type of subsidy and therefore cannot be continued in perpetuity, TRAI in its Interconnection Usage Charges (IUC) Regulation dated 23<sup>rd</sup> February 2006 and earlier had indicated that the ADC shall be phased out from the FY 2008 – 2009. Therefore, to meet the social objective of below cost rural rental and to keep the local call charges within affordable limit, some other option to meet the above policy objective, is required to be explored. The Authority also indicated in its IUC Regulation dated 23<sup>rd</sup> February 06 that it will submit suitable recommendations to Government on this issue so that finally USO Regime takes care of support on account of ADC also (para 3 of explanatory memorandum).

3. The Authority is of the view that since there is already an instrument available to support the rural telecom service in India i.e. USO, there is a case for utilizing this fund for the purpose of supporting the below cost rural rentals and call charges. In many other countries, to support the affordable rural telephony only one of such instruments is used.



4. In this context, it is mentioned that DOT is already providing USO support towards installation of Rural Household Direct Exchange Lines to the individual customers in rural areas for 1685 short distance charging areas (SDCA), which are high cost low income (Net Cost) areas out of a total 2647 SDCA in the country. Although both ADC and USO are two separate schemes, they have some commonality in the objective and are overlapping as regards to admissibility.

5. In the light of the above, Authority is of the view that in case it is considered that the fixed lines in rural areas require some further support beyond 2007 – 08 due to below cost rental and local call charges from national policy perspective, it could be considered for support through alternative mechanism like USO. DOT may like to consider further course of action in view of the fact that the ADC is a depleting regime and will be phased out by March 2008.

6. This issues with the approval of Authority.

Yours faithfully,

Sd/-  
(Rajendra Singh)  
Secretary

No.409-12/2006-FN

Dated the 22<sup>nd</sup> November, 2006

To

The Secretary,  
Department of Telecommunications,  
Sanchar Bhawan, New Delhi.

Subject:- Universal Service Obligation Fund (USOF) – Alternative to Access Deficit Charge (ADC) from FY 2008 – 09.

Sir,

Please refer to TRAI's letter of even number dated 20<sup>th</sup> September, 2006 on the above subject (copy enclosed). The main thrust is in para 5 of the letter wherein the Authority conveyed that in case it is considered that the fixed lines in rural areas require some further support beyond 2007 – 08 due to below cost rental and local calls charges from national policy perspective, it could be considered for support through alternative mechanism like USO. DOT was accordingly requested to consider further course of action keeping in view the fact that the ADC is a depleting regime and will be phased out by March, 2008.

Since TRAI is in the process of reviewing the IUC/ADC Regime for the year 2007-08, the Authority proposes to issue consultation paper on this subject by December 31, 2006. It will be highly appreciated if TRAI is apprised of the status of the action being taken on its letter dated 20.9.2006 referred above.

Yours faithfully,

Sd/-  
(Rajendra Singh)  
Secretary

Enclosure: As above

**REMINDER**

F.No.409-12/2006-FN

Dated the 27<sup>th</sup> December, 2007

To

The Secretary,  
Department of Telecommunications,  
Sanchar Bhawan,  
New Delhi.

**Subject:- Universal Service Obligation Fund (USOF) – Alternative to Access Deficit Charge (ADC) from FY 2008 – 09.**

Sir,

Please refer to TRAI's letter of even number dated 20.9.2006 and subsequent reminder dated 22.11.2006 on the above subject (copies enclosed). The Authority had stressed that in case it is considered that the fixed lines in rural areas require some further support beyond 2007-08 due to below cost rental and local calls charges from national policy perspective, it could be considered for support through alternative mechanism like USO.

2. It is requested that TRAI may be apprised of the status of the action taken on its letters referred to above.

Yours faithfully,

Sd/-  
(R.N. Choubey)  
Secretary In-charge

Encl: as above

**Annexure C**

D.O. No.402-4/2005-FN (Pt.)

January 25, 2008

Dear Shri Behura,

As you are aware the Telecommunications Interconnection Usage Charge Regulation, 2003 was issued on 29<sup>th</sup> October, 2003. The ADC regime has since been reviewed on 6<sup>th</sup> January, 2005, 23<sup>rd</sup> February 2006 and 21<sup>st</sup> March, 2007 to reflect the changes determined in the ADC regime. A fresh consultation paper on Access Deficit Charge (ADC) has been issued on January 21, 2008 and a copy of the paper along with a copy of press release was sent to you vide D.O. letter No. 409-22/2007-FN dated 21<sup>st</sup> January, 2008. The Consultation paper is for necessary action.

With regards,

Yours sincerely,

sd/-  
(Nripendra Misra)

**Shri Siddhartha Behura,**  
Secretary  
Department of Telecommunications,  
Sanchar Bhavan,  
New Delhi.